

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

NATHALIA LIMA BARRETO



DEMOCRACIA AMBIENTAL NO BRASIL: LEGADOS AUTORITÁRIOS E
DESIGUALDADES POLÍTICAS NAS SEPARAÇÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO
E MEIO AMBIENTE



CURITIBA
2020

NATHALIA LIMA BARRETO

DEMOCRACIA AMBIENTAL NO BRASIL: LEGADOS AUTORITÁRIOS E
DESIGUALDADES POLÍTICAS NAS SEPARAÇÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO E
MEIO AMBIENTE

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação *stricto sensu* em Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. José Edmilson de Souza Lima.

Coorientador: Prof. Dr. Dimas Floriani.

CURITIBA
2020

Barreto, Nathalia Lima

Democracia ambiental no Brasil: legados autoritários e desigualdades políticas nas separações entre desenvolvimento e meio ambiente. / Nathalia Lima Barreto. - Curitiba, 2020.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientador: José Edmilson de Souza Lima.

Coorientador: Dimas Floriani.

1. Democracia. 2. Autoritarismo. 3. Poder (ciência política). 4. Direito ambiental - Aspectos sociais. 5. Conflitos socioambientais. I. Lima, José Edmilson de Souza. II. Floriani, Dimas. III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO - 40001016029P1

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **NATHALIA LIMA BARRETO** intitulada: **DEMOCRACIA AMBIENTAL NO BRASIL: LEGADOS AUTORITÁRIOS E DESIGUALDADES POLÍTICAS NAS SEPARAÇÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE**, sob orientação do Prof. Dr. JOSE EDMILSON DE SOUZA LIMA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 26 de Junho de 2020.

Assinatura Eletrônica
09/12/2020 17:51:01.0
JOSE EDMILSON DE SOUZA LIMA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
10/12/2020 11:35:41.0
NAÍNA PIERRI ESTADES
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
14/12/2020 11:59:47.0
CRISTIANA LOSEKANN
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO)

Assinatura Eletrônica
10/12/2020 13:25:47.0
CARLOS FREDERICO MARES DE SOUZA FILHO
Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

A todos e todas que resistem.

Ao meu filho, que daqui de dentro, sobrevivendo a uma pandemia e a uma tese de doutorado, gesta uma mãe orgulhosa.

“Os propagandistas da ‘Nova República’ proclamam que essas são as primeiras eleições livres que se realizam no Brasil pós-64. Contudo, a ventriloquia e um escapismo refinado demonstram que as rupturas em processo não estilhaçaram velhos hábitos, não sepultaram de vez a tendência arraigada de colocar o ‘Povo’ no centro do palco, deixando-o, porém, na condição de espectador. As decisões se fazem fora do palco e acima ou por cima da vontade do ‘Povo’ [...].”

(FERNANDES, Florestan. Embates eleitorais e a luta pela vida. *Folha de São Paulo*, 11 de novembro de 1985).

AGRADECIMENTOS

A caminhada necessária para uma pesquisa acadêmica, sobretudo para o doutoramento, é permeada por sentimentos de desamparo e solidão diante da grande responsabilidade pessoal, intelectual e social para com o trabalho a ser desenvolvido. É nesses momentos de solitude que se percebe a importância de pessoas muito especiais que se dedicam a ajudar, das mais variadas formas possíveis, ainda que seus nomes não estejam na capa deste documento.

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, professor doutor José Edmilson de Souza Lima, por ter me acolhido como sua orientanda, bem como a este tema tão complexo que é a “democracia brasileira”. Suas pertinentes observações sobre a necessidade de um distanciamento saudável das linguagens e vícios do Direito na tratativa do tema foram fundamentais para a interdisciplinaridade da tese. Para além de suas contribuições teóricas, sua humanidade nos momentos de grandes dificuldades após a fase de qualificação da tese será eternamente por mim lembrada como um exemplo.

Meus agradecimentos às professoras participantes da minha banca de qualificação, as quais foram cruciais para o aprimoramento do estudo. À professora doutora Naina Pierri Estades, pelas contribuições metodológicas da pesquisa interdisciplinar e pelas indicações bibliográficas sobre as origens do estudo de impacto ambiental, principalmente pelas discussões políticas, pela preocupação com minha saúde e pelas conversas afetuosas. À professora doutora Cristiana Losekann, pelo olhar e apontamentos precisos dos potenciais e alertas sobre as limitações da Ciência Política.

A tecelagem desta tese foi entrelaçada no processo de construção interdisciplinar coletiva da Linha de Pesquisa de Epistemologia Ambiental, sob a coordenação do professor doutor Dimas Floriani, assim como pelos colegas da Turma XII do PPGMADE. Mais do que colegas, essas pessoas se tornaram amigas, compartilhando alegrias, ansiedades e projetos. Minha especial gratidão à Ana Lizete Farias, pelas intensas e permanentes conversas sobre os pontos cegos da análise socioambiental brasileira e pela perspectiva política da Psicanálise para a sua compreensão.

Não poderia deixar de registrar minha gratidão ao escritório RBGV Advogados Associados, notadamente nas pessoas dos meus sócios Nahima Peron Coelho Razuk e Thiago Priess Valiati, bem como da advogada Marina Batisti, por toda compreensão e apoio durante meus longos períodos de ausência (e não foram

poucos) para cuidar da minha saúde e para concluir o doutoramento. Espero, todos os dias, poder retribuir esse esforço coletivo e carinhoso com a minha pessoa. De igual modo, gostaria de agradecer à competente Scarlett Walewska dos Santos, pelo auxílio na busca de documentos e compilação de informações para a pesquisa.

Agradecimentos especiais aos meus queridos pais, Claudinor e Cidinha, por terem me incentivado a percorrer todo o trajeto da pós-graduação e, desde cedo, propiciado todas as condições para que eu pudesse chegar ao PPGMADE. Também, às minhas queridas amigas Alinne Weber, Aline Tiduco, Katyane Oliveira e Keyla Cristina Souza, por todo o companheirismo nos momentos mais difíceis e pelas alegrias que me deram esperança para continuar.

Não poderia deixar de prestar toda a minha gratidão aos doutores Luiz Edison Slongo e Murilo de Almeida Luz, bem como a toda a equipe de ilustres anônimos do Hospital Erasto Gaertner, por salvarem minha vida e me permitirem continuar meus sonhos.

Por fim, meus agradecimentos mais afetuosos ao Bruno, por todo amor sentido e toda a força nos momentos mais turbulentos, e ao nosso pequeno arco-íris, Francisco, que foi gerado em meio a uma tese de doutoramento. Que nessa difícil gangorra emocional de uma gestação pandêmica durante a fase final de construção de uma tese de doutorado e de revisão puerperal da tese, eu tenha conseguido lhe dar calma em meio à tempestade, e que ele tenha absorvido apenas toda a minha dedicação, superação e amor pela Educação e por ele.

RESUMO

O presente estudo propõe efetuar uma pesquisa interdisciplinar nas áreas da Ciência Política, Ciências Ambientais, História e Direito, na interface entre os campos democráticos e socioambientais no Brasil. A tese tem por objeto a problematização das relações entre democracia e meio ambiente no Brasil a partir da exploração das limitações democráticas jurídico-institucionais dos processos de planejamento e de licenciamentos ambientais de setores econômicos do modelo extrativista de recursos naturais e suas infraestruturas logísticas associadas. As hipóteses centrais desenvolvidas são no sentido de que: i) as separações entre desenvolvimento e meio ambiente no Brasil constituem uma questão de democracia; ii) a modelagem institucional dos processos de licenciamentos ambientais apresenta condições estruturais antidemocráticas associadas aos conflitos socioambientais no Brasil, originárias de um legado autoritário e permeadas pela desigualdade política; iii) faz-se necessário o deslocamento do enfoque da questão democrática para os processos de planejamento dos setores econômicos. A teorização realizada se pauta na adoção das categorias de legado autoritário e desigualdade política para a compreensão da democracia brasileira. Associado a isso, a pesquisa procura desenvolver um mapeamento sistemático das associações e dissociações teóricas entre meio ambiente e democracia, com a identificação de cinco linhas principais, cada qual com objetivos de pesquisa específicos, categorias teórico-metodológicas condutoras, recortes temáticos e pesquisadores referenciais, sendo elas: i) repertório de ações da sociedade, rede de interações e arranjos institucionais; ii) ativismo burocrático; iii) qualidade democrática e desempenho ambiental; iv) conflitos socioambientais; e v) pluriversidade democrática. A partir de duas abordagens, a pesquisa passa ao levantamento do déficit democrático no planejamento de setores econômicos do modelo extrativista de recursos naturais e suas infraestruturas logísticas associadas. A primeira abordagem tem como enfoque as limitações institucionais existentes nos processos de licenciamentos ambientais, assim como a modelagem institucional dos processos de planejamento desses setores e suas relações com o legado autoritário brasileiro. A segunda abordagem visa demonstrar a desigualdade política dos processos de planejamento de projetos de grande impacto territorial, o que é realizado a partir do legado autoritário do modelo de intervenção do Estado na economia e a análise comparativa à realidade de planejamento das demais políticas públicas setoriais no tocante à realização das Conferências Nacionais, Conselhos Federais, Planos Nacionais e desenhos institucionais. Por fim, diante da conjuntura atual de graves retrocessos democráticos, a última parte confirma a fragilidade institucional e a centralização autoritária dos processos democráticos ambientais, mediante caracterização das condições de possibilidade de publicação de medidas executivas de revogação de conselhos participativos, cortes orçamentários e revogação de institutos de desenvolvimento territorial. Conclui-se que existe um quadro profundo e histórico de déficit democrático, consubstanciado pela existência de legados autoritários e desigualdade política nos processos decisórios de planejamento de setores econômicos, o que torna insuficientes os atuais espaços e temporalidades institucionais de participação nos processos de licenciamentos ambientais.

Palavras-chave: Democracia. Legado autoritário. Desigualdade política. Direitos socioambientais. Planejamento. Conflitos socioambientais.

ABSTRACT

This paper intends to conduct an interdisciplinary research in the areas of political science, environmental science, history and law located at the interface between the democratic and socio-environmental fields in Brazil. The thesis has as its object the problematization of the relations between democracy and environment in Brazil, from the exploration of the legal-institutional democratic limitations of the planning processes and environmental licensing of economic sectors of the extractive natural resources model and its associated logistic infrastructures. The central hypotheses developed are that: i) the separation between development and the environment in Brazil is a question of democracy; ii) the institutional modeling of environmental licensing processes presents anti-democratic structural conditions that generate socio-environmental conflicts in Brazil, originating from an authoritarian legacy and permeated by political inequality; iii) it is necessary to shift the focus of environmental democratic question to the planning processes of the economic sectors. The theorization carried out is based on the adoption of the categories of authoritarian legacy and political inequality for the understanding of Brazilian democracy. Associated with this, the research seeks to develop a systematic mapping of the associations and theoretical dissociations between environment and democracy, having identified five main lines, each with specific research objectives, conducting theoretical-methodological categories, thematic clippings and referential researchers, being them: i) repertoires of society's actions, network of interactions and institutional arrangements; ii) bureaucratic activism; iii) democratic quality and environmental performance; iv) socio-environmental conflicts; v) democratic pluriversity. Thus, the research goes on to survey the democratic deficit in the planning of economic sectors of the extractive natural resources model and its associated logistic infrastructures, from two approaches. The first approach focuses on the existing institutional limitations of the environmental licensing processes, as well as the institutional modeling of the planning processes of these sectors and their relations with the Brazilian authoritarian legacy. The second approach aims to demonstrate the political inequality of the planning processes of projects of great territorial impact, which is realized from the authoritarian legacy of the state intervention model in the economy and the comparative analysis of the planning reality of other sectoral public policies, regarding the holding of National Conferences, Federal Councils, National Plans and institutional designs. Finally, given the current situation of serious democratic setbacks, the last part confirms the institutional fragility and authoritarian centralization of the democratic environmental processes, by characterizing the conditions for the possibility of publication of executive measures to revoke participatory councils, budget cuts and revocation of institutes of territorial development. In view of the above, it is concluded that there is a deep and historical picture of democratic deficit, thus substantiated by the existence of authoritarian legacies and political inequality, in the decision-making processes of economic sector planning that make the current institutional spaces and temporalities of participation in environmental licensing processes insufficient.

Keywords: Democracy. Authoritarian legacy. Political inequality. Social and environmental rights. Planning. Socio-environmental conflicts.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ata da 3ª Reunião Ordinária do Conama	21
Figura 2. Processo de construção coletiva interdisciplinar do projeto de tese	27
Figura 3. Emenda supressiva apresentada pelo Deputado Federal Helio Bicudo para exclusão da medida de SLS	136
Figura 4. Caráter informativo dos Planos Decenais de Expansão de Energia.....	161

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Questionamentos fundamentais da Ecologia Política.....	61
Quadro 2. Os sentidos da democracia na Ecologia Política	66
Quadro 3. Classificações no campo dos conflitos e injustiças socioambientais	76
Quadro 4. Experiências de pluriversidade democrática	81
Quadro 5. Mapeamento dos estudos sobre democracia participativa no campo socioambiental no Brasil	86
Quadro 6. Associações e dissociações entre democracia e meio ambiente no pensamento jurídico brasileiro.....	93
Quadro 7. Potenciais transformativos da Ecologia Política no campo jurídico- institucional	95
Quadro 8. Formas de exercício democrático no âmbito dos processos de licenciamentos ambientais.....	120
Quadro 9. Os limites externos do EIA.....	121
Quadro 10. Relação entre emissão de Licença Ambiental Prévia e realização de Audiências Públicas no Ibama.....	126
Quadro 11. Proposições votadas nas Conferências Nacionais do Meio Ambiente	156
Quadro 12. Consultas Públicas nos Planos Decenais de Expansão de Energia	158
Quadro 13. Forma de rejeição de contribuições da sociedade nos Planos Decenais de Energia.....	159
Quadro 14. Quantificação das contribuições apresentadas pela sociedade e acolhidas nos Planos Decenais de Energia e Planos Nacionais de Energia.....	161
Quadro 15. Déficit democrático e centralização executiva de direitos democráticos ambientais	165

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPC	–	Associação Brasileira de Ciência Política
ADPF	–	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANA	–	Agência Nacional de Águas
ANATEL	–	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	–	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	–	Agência Nacional de Mineração
ANP	–	Agência Nacional de Petróleo
ANS	–	Agência Nacional de Saúde Suplementar
BDTD	–	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNDES	–	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BR	–	Rodovia Federal
CAPES	–	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	–	Comunidades Eclesiais de Base
CETESB	–	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CNPq	–	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFAP	–	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
COMPERJ	–	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
CONDRAF	–	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
CONAMA	–	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEA	–	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DEMODÊ	–	Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades
EIA/RIMA	–	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
EPE	–	Empresa de Pesquisa Energética
FIOCRUZ	–	Fundação Oswaldo Cruz
FNRU	–	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GESTA	–	Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais
IBAMA	–	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IPEA	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPOL	–	Instituto de Ciência Política
IPPUR	–	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

ISA	–	Instituto Socioambiental
LGBT	–	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestir, Transexuais ou Transgêneros
MAB	–	Movimento dos Atingidos por Barragens
MADE	–	Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento
MAM	–	Movimento pela Soberania Popular na Mineração
MDA	–	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	–	Ministério do Meio Ambiente
MPF	–	Ministério Público Federal
NAEA	–	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NEPAC	–	Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva
OAB	–	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	–	Organização Não Governamental
PAC	–	Programa de Aceleração do Crescimento
PT	–	Partido dos Trabalhadores
PROCAD	–	Programa Nacional de Cooperação Acadêmica
PUC	–	Pontifícia Universidade Católica
RESOCIE	–	Repensando as Relações entre Sociedade e Estado
SEMA	–	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SENASP	–	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SISNAMA	–	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	–	Supremo Tribunal Federal
STJ	–	Supremo Tribunal de Justiça
SLS	–	Suspensão de Liminar e de Sentença
TRF	–	Tribunal Regional Federal
UEA	–	Universidade do Estado do Amazonas
UFMG	–	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPR	–	Universidade Federal do Paraná
UFRJ	–	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICAMP	–	Universidade Estadual de Campinas
UHE	–	Usina Hidrelétrica
UnB	–	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

PRÓLOGO.....	18
INTRODUÇÃO	21
PARTE I – A PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL COMO UMA QUESTÃO DE DEMOCRACIA.....	37
CAPÍTULO 1 – PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS PARA O ESTUDO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL.....	39
1.1 “QUE DEMOCRACIA?”: CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADES PARA UM DEBATE	39
1.2 BALANÇOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	44
1.3 O LEGADO AUTORITÁRIO NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA COMO ELEMENTO DE COMPREENSÃO DOS FATORES QUE IMPEDEM OS AVANÇOS DEMOCRÁTICOS.....	50
1.4 A DESIGUALDADE POLÍTICA COMO FATOR DE COMPREENSÃO DO EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO	54
CAPÍTULO 2 – ASSOCIAÇÕES E DISSOCIAÇÕES ENTRE A PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL E O DEBATE SOBRE DEMOCRACIA	58
2.1 ECOLOGIA POLÍTICA: A QUESTÃO DO ESTUDO DO PODER E DO LUGAR DA DEMOCRACIA NO CAMPO SOCIOAMBIENTAL.....	59
2.2 MAPEAMENTO DOS ESTUDOS SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL.....	68
2.2.1 <i>Repertórios de ações da sociedade, rede de interações e arranjos institucionais....</i>	69
2.2.2 <i>Ativismo burocrático</i>	71
2.2.3 <i>Qualidade democrática e desempenho ambiental.....</i>	73
2.2.4 <i>Conflitos e injustiças socioambientais</i>	74
2.2.5 <i>Pluriversidade democrática</i>	77

2.2.6 Sistematização do mapeamento dos estudos sobre democracia participativa no campo socioambiental no brasil	83
2.3 SOBRE O PENSAMENTO JURÍDICO: DO VIÉS PROCEDIMENTALISTA-LEGALISTA-REDUCIONISTA AO PLURALISMO JURÍDICO	88
2.4 CONCLUSÕES SOBRE A PROPOSTA TEÓRICA: A SEPARAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE COMO UMA QUESTÃO DE DEMOCRACIA NO BRASIL	96
PARTE II – O DÉFICIT DEMOCRÁTICO INSTITUCIONAL NO PLANEJAMENTO QUE ANTECEDE OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS.....	100
CAPÍTULO 3. A QUESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS.....	102
3.1 A SALA DE ESPELHOS DA INSTITUCIONALIDADE AMBIENTAL BRASILEIRA: COMPREENDENDO A GÊNESE DE UM SISTEMA DE SEPARAÇÕES DOS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO AMBIENTAL.....	102
3.2 A CENTRALIDADE DOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS PARA A COMPREENSÃO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E A QUESTÃO DAS TEMPORALIDADES E ESCALAS DEMOCRÁTICAS	117
3.3 A EXCLUSÃO DA POLÍTICA COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO: A QUESTÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	122
3.4 LEGADO AUTORITÁRIO, CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA E REGIME DE EXCEÇÃO DE DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS NAS MEDIDAS DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (SLS).....	131
CAPÍTULO 4. A DESIGUALDADE POLÍTICA NOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO DE SETORES DE GRANDE IMPACTO TERRITORIAL.....	144
4.1 ASPECTOS REGULATÓRIOS DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO, PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E O LEGADO AUTORITÁRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967	144
4.2 LEGITIMAÇÃO PELA PROCEDIMENTALIZAÇÃO, CONTROLE REATIVO E DESIGUALDADE POLÍTICA NA GESTÃO DOS SETORES ECONÔMICOS	149

4.3 DÉFICIT DEMOCRÁTICO PELA ANÁLISE COMPARATIVA DE CONFERÊNCIAS PÚBLICAS E PLANOS NACIONAIS DE OUTRAS POLÍTICAS SETORIAIS.....	154
4.4 A DEMOCRACIA AMBIENTAL COMO UMA QUESTÃO GOVERNAMENTAL: FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E CENTRALIZAÇÃO EXECUTIVA NO AGRAVAMENTO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO	164
CONCLUSÕES.....	167
REFERÊNCIAS	178
APÊNDICES	195

PRÓLOGO

Uma confissão aos leitores: todas as ideias, informações, dados e exposições adiante apresentados são completamente um produto do momento em que se vive e do espaço construído na universidade pública. O estudo é a tradução mais perfeita desse binômio inafastável no qual o espaço lhe concede uma sucessão temporal conformadora e transformadora do seu ser e, por outro lado, o tempo lhe mostra – e grita – exatamente o que precisa para os espaços presentes – caso se souber ouvir.

Sendo honesta, esta pesquisa não iniciou há quatro anos, mas há 12 anos, quando curiosa e já instigada pela atuação como estagiária junto à organização “Terra de Direitos” fui a uma reunião nos corredores da Faculdade de Direito da UFPR sobre um tal Estágio Interdisciplinar de Vivência e, por algum argumento relacionado à “a cabeça vai onde o chão pisa” resolvi me inscrever. Chegando em Abelardo Luz conheci pessoas de todas as áreas e de diversos países, e me vi aprendendo sobre o mundo real: pobreza, desigualdade, fome, exploração, causas dos movimentos sociais – coisas que, para alguns, não poderiam ser ditas a estudantes. Após esse período de formação, era chegado o momento da designação do local do tal estágio.

Talvez por ser do Direito, ou por ser claramente uma jovem sem qualquer experiência com a terra, fui enviada para um reassentamento do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) no Município de Anita Garibaldi. Naquele local fui profundamente tocada por todas as dificuldades materiais e imateriais da vida dos reassentados. Vi, pela primeira vez, os pés das frutas e legumes que comia, e conheci os perigos de ficar na casa de uma liderança regional ameaçada de morte.

Como decorrência direta dessa vivência, integrei o grupo de pesquisa Procad/Capes Amazônia, em parceria com a UEA e, sob a coordenação do instigante professor José Antônio Peres Gediel, desenvolvi uma pesquisa sobre o projeto de hidreletricidade na Amazônia, suas origens históricas e o envolvimento de diversos discursos de desenvolvimento e sustentabilidade (BARRETO, 2011). Ainda, como trabalho de conclusão de curso, procedi um estudo de caso sobre o processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica (UHE) de Jirau, no Rio Madeira.

Ao revisitar esse trajeto agora, genuinamente me surpreendo. A preocupação com a violação dos direitos socioambientais, a atenção ao tema dos grandes projetos, a discussão crítica sobre as noções de desenvolvimento: todos esses temas ecoam como ondas nesta tese,

agora amplificados sob o viés transdisciplinar da democracia e uma visão sistemática da modelagem institucional não limitada ao Poder Judiciário ou ao ordenamento normativo. E tudo isso só foi possível em razão de ter “vivido” numa universidade livre, aberta à sociedade e com projetos de pesquisa e extensão.

A análise do processo de licenciamento ambiental da UHE de Jirau mostrou que o Direito Ambiental era insuficiente para prevenir a ocorrência de violações de direitos socioambientais, bem como mostrou a inocuidade do sistema judicial para tratativa de tais empreendimentos, seja porque a atuação era feita de maneira tardia ou porque a sua resolução envolve um processo complexo e multifacetado de tomada de decisões, estabelecimento e execução de ações por parte do Poder Público conjuntamente com a sociedade, o qual é impossível de ser atingido no escopo limitado de um processo judicial. E, por outro lado, já chamava a atenção a medida de suspensão de liminar, utilizada pela União para suspender decisões liminares sob o argumento do risco à ordem pública.

Diante do que via como fragilidade dos processos de licenciamentos ambientais e até mesmo da análise individual de casos, me propus a estudar o zoneamento ecológico-econômico na Especialização em Direito Socioambiental da PUC/PR. Na sequência, no Mestrado em Direito da UFPR, desenvolvi a dissertação intitulada “*Direito, planejamento e meio ambiente: a dimensão jurídica do planejamento socioambiental do território*”, sob a orientação da professora Angela Cassia Costaldello (BARRETO, 2014).

Foi um exercício de persistência: passei alguns meses na biblioteca de Geografia até me sentir confortável com os conceitos, autores, linguagens e tradições dessa Ciência, pois estava convicta de que precisava partir da análise espacial do meio ambiente para promover uma análise crítica e (des)construtiva do Direito. Convidei o professor Francisco de Assis Mendonça para integrar a banca de defesa do trabalho, o qual se mostrou confortável com minhas imersões na área, o que me estimulou a integrar um doutorado interdisciplinar, ou melhor, “O” doutorado interdisciplinar em meio ambiente – o Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE).

Apenas mais tarde verifiquei que os professores do MADE já tinham me impactado: a dissertação estava repleta de referências dos trabalhos dos professores Dimas Floriani, Naina Pierri, Cristiana de Araújo Lima, além do próprio professor Francisco.

O processo metodológico de construção da tese no MADE será descrito na Introdução. Em termos pessoais, todavia, posso adiantar que foi um período marcado por intensa dedicação à construção interdisciplinar do conhecimento, seja com os professores, com os colegas e,

agora, com os amigos. Posteriormente, as principais dúvidas nascidas dos trabalhos coletivos viraram objeto da tese. A sistematização nacional de conflitos socioambientais a partir da base de dados da Fiocruz, elaborada pela Turma XII, e a análise histórica das políticas ambientais dos governos petistas, elaborada pela Linha de Epistemologia, me levaram a uma espiral de retorno ao passado, em busca de compreensão.

Esse momento revisionista, por evidente, foi acentuado pela conjuntura política do país. Em 2016, o Brasil passou por um processo de golpe de Estado, e pupilaram análises que podem ser resumidas na pergunta: “*Onde erramos?*”. Esse período de extrema violência e obscurantismo – e a cada dia mais acentuado –, resultou num governo provisório com diversos retrocessos não tão provisórios assim: “*Formamos consumidores e não cidadãos? Desmobilizamos os movimentos sociais pela institucionalização da participação? Será que algum dia fomos democracia?*” Mais perguntas sem respostas prontas.

Não me recordo exatamente como tudo começou (talvez tenha sido a repercussão da disciplina do Golpe de 2016, do professor Luis Felipe Miguel da UnB), mas isso gerou em mim um extremo interesse pela questão democrática no Brasil. O problema? O MADE não contava com professores de Ciência Política ou Teoria Política.

Novamente, e com grande apoio dos professores do MADE, como outrora fizera com a Geografia, mergulhei em eventos científicos, livros e artigos em busca de um maior conforto acadêmico para traçar todas as interfaces com a História, com o Direito e com a temática dos conflitos socioambientais. Foi essencial, nesse viés, participar do IV Simpósio Nacional de Democracia e Desigualdade, no qual tive contato com a agenda de pesquisa dos Grupos Resocie e Demodê, da Universidade de Brasília (UnB). Confesso que a tarefa se mostrou muito mais difícil do que imaginava, dado o extremo rigor científico e diversas metodologias que desconhecia na área. Escolhi uma análise jurídico-institucional, pois vi que poderia contribuir muito para a compreensão de problemas que historicamente vêm se mostrando insolúveis – também não poderia ser diferente, conforme será visto adiante...

INTRODUÇÃO

Introdução à tese

Em 18 de dezembro de 1984, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) realizava a sua terceira reunião ordinária quando se deparou com as seguintes demandas: a Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente apresentou um requerimento propondo um projeto para a realização de estudos de alternativas e consequências ambientais dos projetos públicos e privados de utilização de energia hidráulica no país. E, ainda, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul encaminhou ofício demonstrando preocupação com a mineração em larga escala de ouro e a localização de portos no Pantanal Matogrossense.

Em relação ao primeiro requerimento, o presidente do Conama sugeriu que, ao invés de um estudo de caráter amplo, se fizesse uma análise específica, pois se tornaria muito difícil observar o impacto ambiental em todas as hidrelétricas. Sugeriu, então, que tal estudo fosse realizado nas novas usinas em projeto ou em fase de implantação. Em relação ao segundo requerimento, o presidente do Conama afirmou que a questão dos portos é de competência do Ministério da Marinha, e que “o que o Conama pode fazer é manifestar a sua preocupação com esses problemas” (CONAMA, 1984):

Figura 1. Ata da 3ª Reunião Ordinária do Conama

cia do referido projeto. Dando prosseguimento fez a leitura do Expediente informando do ofício enviado pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente propondo projeto de resolução para a realização de estudos das alternativas e das consequências ambientais nos projetos públicos e privados relativos à utilização dos potenciais de energia hidráulica no país. Como esta proposta só chegou à Secretaria Executiva do Conselho no dia 26 de novembro, não houve tempo hábil para estudá-la e incluí-la na pauta, ficando sua apresentação para a próxima reunião. O Presidente salientou que entrou em contato com o interessado, sugerindo que, ao invés de um estudo de caráter amplo, se fizesse um estudo mais específico, pois se torna muito difícil analisar todo impacto ambiental em todas as hidrelétricas. O estudo poderia se restringir às novas usinas em projeto ou em fase de implantação na Amazonia e do documento enviado pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul demonstrando preocupação com o problema da mineração do ouro e localização de portos no Pantanal Matogrossense, além dos problemas com o vinhoto causado pelas destilarias de álcool. O grande problema é que as minerações de ouro estão usando em escala crescente o mercúrio, que causa poluição nos rios e afeta a saúde dos garimpeiros. Quanto aos portos, o assunto é da competência do Ministério da Marinha. O que o CONAMA pode fazer, é manifestar sua preocupação com esses problemas. O Presidente informou que, ao final desta reunião, o corpo técnico da SEMA apresentará um trabalho sobre o problema da mineração do ouro no Estado do Mato Grosso do Sul. A seguir fez a

Fonte: Conama (1984).

E, assim, ao final da reunião – mas não antes da manifestação de louvor ao presidente do Brasil, João Figueiredo, pela aprovação da Lei Federal nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente –, foi aprovada uma moção de preocupação quanto à extração de ouro em larga escala no território nacional. Na reunião ordinária seguinte foi votada determinação para que a Secretaria Especial do Meio Ambiente encaminhasse ofícios para todos os órgãos públicos estaduais e municipais, bem como às empresas da construção civil, para que os projetos de implantação de barragens fossem precedidos de licenciamento ambiental pelos órgãos ambientais competentes.

Ora, este momento merece uma reflexão. Por trás da normalidade dos encaminhamentos burocráticos há, na esfera ambiental brasileira, profunda normalização da separação entre técnica e política, e entre desenvolvimento e meio ambiente. De um lado, o esvaziamento da possibilidade de se construir políticas públicas e alternativas ao modelo de desenvolvimento energético em curso – pois era exatamente esta a proposição da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente –, desnaturando-se este anseio de discussão política em troca da exigência de realização de procedimentos isolados e presumidamente técnicos de licenciamentos ambientais. De outro lado, uma clara autolimitação do que seria matéria ambiental, em que um debate sobre a questão energética nacional seria “muito amplo”. A questão dos portos extrapolaria a competência executiva do Ministério dos Portos. Frente à mineração em larga escala no Pantanal mato-grossense caberia uma moção de preocupação.

Eis aí a clara separação do debate sobre o modelo de desenvolvimento e a problemática ambiental. Conforme será explorado adiante, a referida separação resulta de uma configuração incompatível com a democracia. Se outrora as controvérsias eram em torno da UHE de Tucuruí, da mineração e dos portos no Pantanal, das extensões e ramificações da BR 277, etc., hoje, quase que como um espelho voltado ao passado, estouram discussões sobre a UHE de Belo Monte, as novas fronteiras da mineração na Amazônia e no Rio Grande do Sul e a implantação de faixas de infraestrutura no litoral do Paraná.

Delimitação, justificativa e hipótese do objeto de pesquisa

Ao longo dos anos, a chave de leitura da realidade das disputas localizadas nas interfaces entre os campos socioambientais e os modelos de desenvolvimento econômico se concentrou na categoria de conflitos socioambientais. Estudos teoricamente estruturantes de Paul Elliot

Little (2001), “*Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política*” e de Alier (2007), “*O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*”, bem como as consistentes pesquisas de Acselrad sobre a história dos conflitos ambientais no Brasil (2004, 2014, 2017), e de Zhouri (2005, 2010, 2011, 2012, 2014, 2015, 2018a, 2018b) sobre os processos de conflitos, negociações e resistência nos setores de mineração e de energia. Associadas à categoria de conflitos socioambientais se encontram as noções de justiça ambiental, megaempreendimentos, alternativas infernais, zonas de sacrifício, violência epistemológica, resistências e neoextrativismo (ACSELRAD, 2004, 2010, 2017, 2018; ZHOURI, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

A preocupação do pensamento socioambiental brasileiro com os conflitos socioambientais gerou diversas iniciativas de mapeamento e categorização. Cumpre destacar o trabalho de Porto, Pacheco e Leroy (2013), em parceria com a Fiocruz (2019), de construção do “*Mapa de Conflitos Socioambientais no Brasil*”, disponível eletronicamente e com apresentação teórico-metodológica publicada. Merecem destaques outras iniciativas regionais, como o mapeamento do “*Observatório de Conflitos Ambientais de Minas Gerais*” (GESTA/UFMG), sob coordenação de Andréa Zhouri, bem como o “*Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro*”, sob coordenação de Henri Acselrad (IPPUR/UFRJ).

Nesse viés, no ano de 2017, o Made/UFPR centrou esforços para a sistematização dos conflitos socioambientais no território brasileiro a partir da organização pedagógica da pesquisa coletiva na Oficina IV – Construção de Pesquisa Interdisciplinar em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Turma XII do Programa de Doutorado. A referida oficina foi subdividida em duas fases de produção coletiva: a primeira fase foi realizada com todos os estudantes da turma do doutorado, enquanto a segunda fase foi realizada dentro das linhas/núcleos de pesquisa (Usos e conflitos nos ambientes costeiros; Ruralidades, ambiente e sociedade; Urbanização, cidade e ambiente urbano; Epistemologia ambiental; Energia, meio ambiente e desenvolvimento; e Ekoa: direito, movimentos sociais e natureza). Com a finalização da Oficina IV foram desenvolvidos os projetos de pesquisa individuais. Assim, torna-se importante descrever o processo construtivo da problemática selecionada para esta pesquisa.

O trabalho de construção coletiva interdisciplinar dos projetos de pesquisa foi precedido de uma fase preparatória teórica consistente no Módulo de Pesquisa Interdisciplinar, ministrado pelo professor Dimas Floriani e no Módulo de Metodologia em Pesquisa Científica, ministrado pela professora Náina Pierri. A primeira disciplina forneceu instrumentais conceituais e

metodológicos a partir da obra “*Interdisciplinaridad y problemas complejos*”, de Roland Garcia (2011). A segunda disciplina consistiu nas análises críticas metodológicas e estruturais de teses selecionadas já produzidas no Made/UFPR, nas mais diversas áreas.

Pode-se inferir que a pesquisa interdisciplinar tem por objeto problemas complexos caracterizados pela heterogeneidade dos elementos ou dos subsistemas, envolvendo meio ambiente físico, biológico, econômico, tecnológico, social e político, bem como pela interdefinibilidade consistente na mútua dependência e nas interrelações entre as partes e o todo. Os problemas complexos demandam a pesquisa interdisciplinar, cuja metodologia é definida pelas características do próprio objeto estudado em sua integralidade e escolha de marcos conceituais com os quais o objeto se identifica, além de estudos disciplinares dos recortes dessa realidade. As etapas desse processo envolvem o diagnóstico do conjunto de atividades do sistema, seus subsistemas, elementos e relações, estudos disciplinares anteriores e integração dos resultados obtidos. De tal modo que as propostas devem ser dirigidas aos processos com significativa capacidade de deterioração do sistema socioambiental e reorientarem o sistema produtivo (GARCIA, 2011).

Após a fase preparatória e teórica em metodologia científica interdisciplinar, deu-se sequência à primeira fase da construção coletiva da pesquisa interdisciplinar, mediante a produção do trabalho intitulado “*Conflitos ambientais e (in)justiça ambiental no Brasil: uma análise do mapa de conflitos e injustiça ambiental e saúde no Brasil – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)*”. A referida pesquisa consiste em minucioso trabalho de coleta de dados, triagem, padronização e análise quantitativa dos 550 conflitos socioambientais da base de dados da Fiocruz, os quais foram classificados nas categorias de causas/responsáveis, populações atingidas, impactos socioambientais e localização. Para fins desta pesquisa, a sistematização dos dados demonstrou a relevância de conflitos socioambientais decorrentes de grandes empreendimentos de extração e exploração de recursos naturais: hidrelétricas, termoeletricas e energia nuclear (17,3%); mineração, garimpos e siderurgia (12,7%); indústria química e do petróleo (8,9%) (BARRETO *et al.*, 2017a, p. 37).

A segunda etapa da pesquisa foi realizada no âmbito das linhas específicas de pesquisa do MADE. Na linha de Epistemologia Ambiental, após diversos debates, verificou-se a necessidade de maior aprofundamento das políticas socioambientais na realidade brasileira contemporânea a partir do detalhamento do papel do Estado como ator hegemônico de produção de conflitos socioambientais. A compreensão epistemológica das relações entre meio ambiente e desenvolvimento envolveu a leitura dos governos Lula (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-

2016) e Michel Temer (2016-2018) a partir da realidade política. Isso porque o vínculo hegemônico entre os projetos de desenvolvimento e a esfera institucional estatal exerce grande inflexão no campo socioambiental.

Nesse sentido, inicialmente, confirmou-se a dissociação entre os modelos de desenvolvimento e as políticas ambientais. O levantamento do discurso oficial na plataforma do Partido dos Trabalhadores limita os destaques socioambientais às políticas conservacionistas do meio ambiente natural, notadamente quanto à queda dos índices de desmatamento a partir de 2005 e à criação de novas unidades de conservação. Associado à conservação, o Partido destaca como avanços o oferecimento de incentivos e alternativas econômicas às populações locais, como a Operação Arco Verde Terra Legal, que levou alternativas sustentáveis a 43 municípios da Amazônia, os quais respondiam, em 2009, por 53% do desmatamento na região, e o Bolsa Verde, que inovou ao combinar a transferência de renda ao estímulo à conservação da biodiversidade. Por outro lado, na avaliação do Partido, as energias advindas de hidrelétricas e do álcool/etanol seriam limpas e renováveis e o seu crescimento durante esse período seria um aspecto favorável da política ambiental. Por fim, percebeu-se que ao longo do período houve sucessiva redução do orçamento federal no Ministério do Meio Ambiente (MMA), em contraposição a um quadro de profusão de leis federais estruturantes de políticas públicas ambientais, tais como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010), a Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187/2009) e a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) (BARRETO *et al.*, 2017b).

Destarte, tal perspectiva de conquistas socioambientais mostrou-se insuficiente para a tratativa dos conflitos socioambientais e a violência deles decorrentes que se instauraram em razão da acomodação de políticas neoextrativistas e desenvolvimentistas, com incentivos financeiros, tributários, institucionais e políticos atrelados aos setores do agronegócio, mineração e grandes construtoras para a constituição de uma base política sólida. Desse modo, no plano político, a incapacidade de resolver os impasses do presidencialismo de coalizão e a mobilização de setores financeiros e econômicos como fórmula de assegurar a governabilidade (SAFATLE, 2012, p. 14) teve reflexos importantes nas questões socioambientais, a qual não pode ser olvidada.

Consoante ressaltado anteriormente, o objetivo desta linha de pesquisa era propor caminhos epistemológicos ao modelo de desenvolvimento hegemônico na sua relação com os conflitos socioambientais da realidade brasileira. Nesse contexto, emergiu a problemática da interface entre democracia e direitos socioambientais, trazendo os seguintes questionamentos a

este estudo: até que ponto a problemática socioambiental é uma questão de democracia? Quais elementos enunciam limitações democráticas na condução de processos, instituições e normatividades associadas ao meio ambiente no Brasil?

Nesse sentido, quatro aspectos principais foram identificados: (i) instrumentos positivados de exceção aos direitos socioambientais; (ii) alta dependência e concentração do processo decisório no Poder Judiciário; (iii) práticas institucionalizadas de opressão, violência e supressão de iniciativas sociais de inclusão política; (iv) processualidades e mecanismos insuficientes de influência e exercício político numa realidade pautada por desigualdades políticas entre os atores (BARRETO *et al.*, 2017b). A realidade socioambiental brasileira evidencia a relevância e a pertinência da conexão entre direitos socioambientais e democracia a partir dos processos de planejamento e licenciamento ambientais dos empreendimentos de grandes impactos territoriais, notadamente nos setores de energia e de mineração.

A *justificativa para o escopo de análise* consubstancia-se na centralidade do instrumento do licenciamento ambiental para a gestão ambiental brasileira. O referido instituto foi inserido na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981), sendo aplicado nas esferas federais, estaduais e municipais como condição para a instalação e operação de atividades potencialmente impactantes ao meio ambiente. Pelas disposições do art. 11, § 2º da Resolução Conama nº 01/1986, e do art. 1º da Resolução Conama nº 09/1987, a apresentação pública dos estudos de impactos ambientais de tais empreendimentos/ atividades ocorre, a princípio, nas audiências públicas dos referidos processos de licenciamentos ambientais.

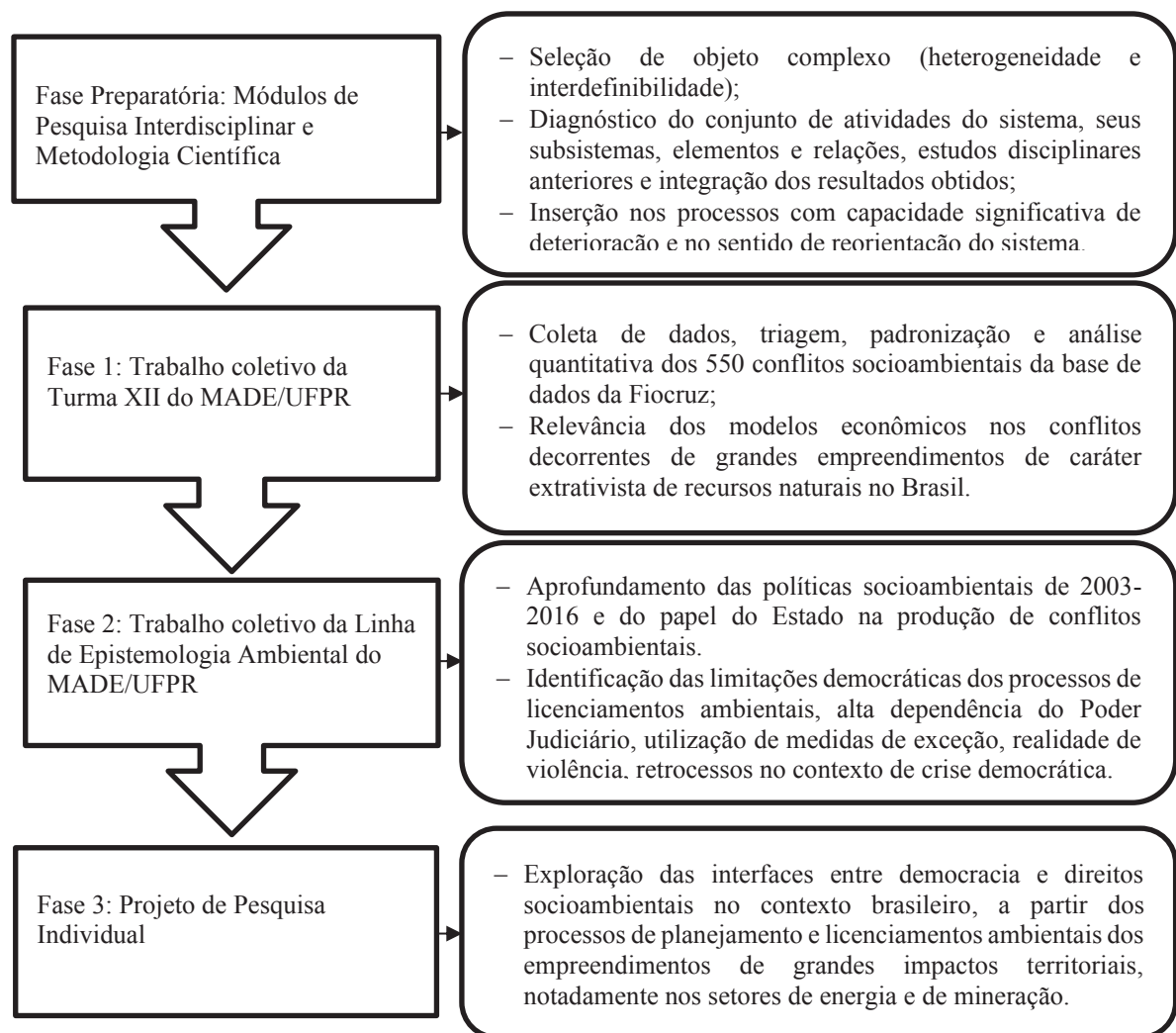
Por outro lado, a escolha pelos setores da energia e da mineração é justificada por dois aspectos principais. Em primeiro lugar, a sistematização do Mapa dos Conflitos Ambientais da Fiocruz evidencia a relevância numérica de conflitos socioambientais que circundam tais atividades, correspondente à estimativa de 38,9% daquela plataforma (BARRETO *et al.*, 2017a, p. 37). Em segundo, porque a atuação de tais setores no país está atrelada a um modelo de desenvolvimento fundado no crescimento econômico mediante exploração massiva de recursos naturais em um contexto de dependência de mercados transnacionais, denominado modelo neoextrativista (GUDYNAS, 2015; BRANDÃO, 2010; FLORIANI, 2017; MILANEZ; SANTOS, 2013).

No Brasil, tal modelo está acoplado ao paradigma de neodesenvolvimentismo, voltado aos incentivos estatais à construção de infraestrutura – importante para o atendimento logístico e energético dos setores extrativistas e estruturas de produção semicomplexas (MILANEZ;

SANTOS, 2013). A abordagem de tais setores econômicos, portanto, permite exprimir as tensões que envolvem um modelo de desenvolvimento econômico e a problemática dos direitos socioambientais. Daí porque a utilização da expressão *setores* para denotar políticas econômicas que ultrapassam as noções de meros empreendimentos ou atividades.

A construção coletiva interdisciplinar para o projeto de tese ocorreu conforme o fluxograma a seguir:

Figura 2. Processo de construção coletiva interdisciplinar do projeto de tese



Fonte: Elaboração própria.

Em resumo, a tese tem por *objeto* as relações entre democracia e meio ambiente no Brasil, a partir da exploração das limitações democráticas institucionais dos processos de

planejamento e de licenciamentos ambientais de setores econômicos do modelo extrativista de recursos naturais e suas infraestruturas logísticas associadas.

A *hipótese* desenvolvida no processo de construção interdisciplinar coletiva e que permeia esta pesquisa é no sentido de que a modelagem institucional de separação dos modelos de desenvolvimento e de meio ambiente apresenta limitações democráticas associadas aos conflitos socioambientais no Brasil, e que essas separações resultam de legados institucionais de um período não democrático e de arranjos normativos dotados de desigualdade política. Desse modo, defende-se a necessidade de um deslocamento do enfoque da questão democrática dos processos de licenciamentos ambientais para os processos de planejamento de setores econômicos. Noutros termos, o *argumento* é no sentido da possibilidade de avanços nos esforços de análise *das fases que antecedem os conflitos socioambientais*, isto é, nos processos decisórios que envolvem o planejamento estatal e econômico dos setores com grandes impactos territoriais, a partir de uma análise crítica de longa duração que reconheça um problema histórico de autoritarismo e desigualdade política.

Nesse sentido, não se trata de afirmar que uma maior democratização do planejamento reduziria o número de conflitos socioambientais ou asseguraria a não violação desses direitos socioambientais, mas, sim, de constatar que a modelagem institucional vigente apresenta um nível alto de desigualdade política que a torna potencialmente deficitária do ponto de vista democrático e com repercussões sobre o meio ambiente. Isso significa que a impermeabilidade e a opacidade do modelo institucional ambiental vigente ao debate público dos modelos de desenvolvimento é um fator decisivo para a instauração de conflitos socioambientais. Nota-se, por outro lado, que a crítica aos modelos de desenvolvimento é justamente a pauta principal dos movimentos sociais envolvidos nesses setores, evidenciando o represamento deste debate público nos espaços ambientais institucionalizados.

Objetivos gerais e específicos

A investigação proposta tem por *objetivo geral* situar a problemática das violações e conquistas de direitos socioambientais dentro do debate da democracia no Brasil contemporâneo. Noutros termos, busca-se construir novas e mais aprofundadas pontes que transcendam as limitações da literatura jurídica em relação aos tradicionais instrumentos jurídicos de participação social no campo socioambiental, evidenciando graves limitações

democráticas de mecanismos arraigados nas estruturas institucionais que prejudicam os avanços nessa área.

Como *objetivos específicos*, têm-se: a) aprofundamento e formulação das relações teóricas entre a problemática socioambiental e a questão democrática no Brasil contemporâneo; b) demonstração das limitações materiais ao questionamento dos modelos de desenvolvimento no âmbito dos processos de licenciamentos ambientais com a identificação de elementos de legado autoritário e de desigualdade democrática; c) elaboração da construção histórica da modelagem institucional do planejamento público dos setores de energia e mineração, com a identificação de elementos de legado autoritário e de desigualdade política.

Pressupostos epistemológicos

Os *pressupostos epistemológicos* deste estudo concatenam-se com a condição de problema complexo do objeto de pesquisa. As relações entre a problemática democrática e a conquista ou violação de direitos socioambientais, a partir da exploração dos processos de planejamento e licenciamentos ambientais, são compostas pela multiplicidade de elementos e subsistemas que as envolvem e a interdefinibilidade de suas conexões (GARCIA, 2011). O apreço pela complexidade do objeto é externalizada mediante análise da problemática macro de planejamento dos setores de energia e mineração e os impactos dos fatores que antecedem o processo decisório de instauração dos processos de licenciamentos ambientais. Além das interrelações entre esses subsistemas na aferição da sua interface democrática, a pesquisa abarca as limitações democráticas contidas no ordenamento normativo vigente e na concentração dos processos decisórios no Poder Judiciário. Desse modo, espera-se propiciar a integração dos diversos dados levantados com a identificação da problemática democrática como um fator de deterioração do sistema socioambiental, cuja reconfiguração possa gerar a sua reorientação no sentido de maior democratização nos processos decisórios afetos aos modelos de desenvolvimento.

A interdisciplinaridade igualmente demandou a conjugação de diversos saberes para estabelecimento teórico do objeto complexo “democracia-meio ambiente”. Desse modo, procedeu-se a especialização do conhecimento para identificação dos pontos de diálogo (FLORIANI, 2017, p. 137), de modo a permitir a integração da problemática global do conjunto do objeto (MORIN, 2003, p. 13). Para tanto, promoveu-se uma sistematização epistemológica da matéria (subcapítulos 2.1, 2.2 e 2.3) que configura tanto uma contribuição para a tratativa

posterior do tema, quanto para a formulação da proposta teórica desta tese (subcapítulo 2.4). Nesse aspecto, o objeto de pesquisa demandou o diálogo de conceitos e autores das áreas do Direito, Ciência Política, História, Sociologia e Ciências Ambientais, sem prejuízo de todo o saber ambiental acumulado e verdadeiramente interdisciplinar dos movimentos sociais envolvidos diretamente nos conflitos socioambientais, notadamente o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Aliás, a crítica aos modelos de desenvolvimento emerge dos movimentos sociais, todavia, e sem prejuízo do aprofundamento teórico posterior, é importante salientar duas chaves hermenêuticas que encadearam e deram significância às reflexões, quais sejam, os conceitos de legado autoritário e de desigualdade política.

É evidente que tais termos são dotados de uma pluralidade de abordagens e significados. Nesse viés, no presente estudo adota-se a definição de legados autoritários de Hite e Cesarini (2004, p. 4), segundo a qual eles consistem no conjunto de

regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em experiências autoritárias bem definidas do passado que, como resultado de uma configuração histórica específica e/ou lutas políticas, sobreviveram à transição democrática e intervêm na qualidade e nas práticas das democracias no pós-autoritarismo (tradução livre).

O referido conceito é válido, principalmente, para a compreensão de três aspectos principais: a) o processo histórico de modelagem institucional dos modos de implantação de projetos desenvolvimentistas; do papel do Conama e demais órgãos ambientais nesses processos; e das limitações democráticas dos procedimentos de licenciamentos ambientais pela separação entre modelos de desenvolvimento e meio ambiente sob a égide de um paradigma de separação entre técnica e política; b) o instituto da Suspensão de Liminar, criado pela Lei nº 191/1936, mantido pela Lei nº 4.384/1964 e reproduzido pela Lei nº 8.437/1992, que autoriza a presidência dos Tribunais a suspender liminares proferidas em juízo, sob o fundamento da suspensão da execução de liminares “em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”; c) o modelo de reforma administrativa implantada pelo ainda vigente Decreto-Lei nº 200/1967 que descentralizou da administração pública a construção de políticas públicas em setores estratégicos (como energia e mineração), sob o fundamento da implantação da eficiência econômica privada, tendo sido mantido pela Reforma Gerencial da década de 1990, com a permanência de tal separação mediante agências reguladoras.

É fundamental, desde já, delimitar o sentido epistemológico ora empregado em relação ao termo *democracia*. Para fins deste estudo, a questão democrática será abordada sob o ponto de vista da experiência institucional da democracia participativa no Brasil durante o período da ditadura até a contemporaneidade. Ademais, a democracia participativa será compreendida como todas as demais formas de participação na esfera coletiva para além do voto por parte da sociedade, o que pode ocorrer institucionalmente ou não, nos espaços públicos ou privados, de maneira cooperativa, deliberativa e/ou confrontacional. Não por outra razão, o trabalho não parte de um modelo abstrato e ideal de gestão democrática, mas procura apontar seu déficit e suas limitações, seja na construção coletiva e social das políticas de desenvolvimento, seja em comparação à construção democrática de outros subsetores das políticas públicas.

Não se tem, de forma alguma, a pretensão de traçar um modelo ideal de práticas democráticas ou pré-determinar um horizonte específico. Nesse mesmo raciocínio, reconhece-se que a experiência democrática está completamente vinculada às limitações estruturantes da própria sociedade capitalista. Desse modo, o que se pretende é fornecer uma abordagem analítica e crítica desse sistema, notadamente a partir da constatação de um déficit democrático nas separações institucionais construídas historicamente para definição dos modelos de desenvolvimento e proteção socioambiental.

No contexto brasileiro, aborda-se a democracia sob o ponto de vista da desigualdade política. A crítica da referida linha de pesquisa, destarte, perfaz um giro em relação ao ideário tradicional da democracia na medida em que põe em xeque a sua suposta finalidade de controlar o poder, quando, na realidade, existem mecanismos de dominação política em funcionamento nos processos e instituições democráticos (MIGUEL, 2014, p. 146). Para além das conformações institucionais que reduzem, excluem e exercem o papel de dominação política, o problema é agravado em razão das assimetrias materiais entre grupos hegemônicos e sociedade, acesso aos canais de influência política e espaços democráticos.

Nesse sentido, no seu parecer à forma de construção democrática dos modelos de desenvolvimento, o estudo se insere na crítica à democracia liberal dentro da realidade latino-americana. Importante ressaltar que, precisamente pela hegemonia e profundidade estruturante desse modelo institucional no Brasil, o estudo centrou-se na sua análise e crítica, muito embora na sistematização sobre correntes teóricas das relações entre democracia e meio ambiente (subcapítulo 2.2) sejam destacados estudos específicos alinhados à descrição dos modelos de cidadania no novo constitucionalismo latino-americano (BELLO, 2015), de crítica decolonial à hermenêutica democrática liberal (MIGNOLO, 2008), de emergência das experiências de

democracia participativa na região (SILVA, 2015) e de experiências de democracia ecológica radical (KHOTARI *et al.*, 2019). Evidentemente, os referidos aspectos serão aprofundados na sequência. Portanto, em que pese não ser um estudo decolonial na sua natureza, isto é, muito embora não parta de experiências democráticas alternativas ao modelo hegemônico, o presente trabalho centra na crítica a este modelo para justamente evidenciar os obstáculos estruturantes (do ponto de vista institucional, político, social e até mesmo, científico – pela sua normalização histórica) para sua mudança.

Constatou-se, nesse sentido, no mapeamento teórico da problemática em questão, precisamente pelas características hegemônicas desse modelo institucional de limitação da discussão socioambiental nos processos de licenciamentos ambientais, que ainda há escassez de trabalhos brasileiros no campo da pluriversidade democrática. Desse modo, o estudo apresenta interface na sua crítica decolonial ao neoextrativismo, a qual vai além dos limites territoriais brasileiros, tendo se tornado um debate continental (vide FLORIANI, 2017; ZHOURI; CASTRO; BOLADOS, 2016; GUDYNAS, 2015) dentro do escopo de análise e crítica da construção democrática dos modelos de desenvolvimento no Brasil.

Metodologia de pesquisa

A metodologia de pesquisa da tese envolveu diversas etapas vinculadas ao seu objeto, hipótese central e objetivos. Em se tratando de objeto complexo e consistente nas relações entre democracia e meio ambiente no Brasil, a partir da exploração das limitações democráticas dos processos de planejamento e de licenciamentos ambientais de setores econômicos do modelo extrativista de recursos naturais e suas infraestruturas logísticas associadas, estabeleceu-se como a primeira etapa da pesquisa o levantamento e o mapeamento extenso do que poderia caracterizar as concatenações possíveis entre democracia e direitos socioambientais no Brasil.

Trata-se, pois, de um ponto de partida da pesquisa como, também, de um esforço teórico em si de delimitação e compreensão de um objeto específico (ainda que amplo, em sua complexidade), a partir da demarcação de suas bases teóricas, abordagens, identificação de limites e pontos de avanço. Compreendeu-se que esse plexo teórico constitui parte fundamental do objetivo para a análise das especificidades concretas do escopo da pesquisa.

Consoante detalhado na introdução à Parte I, a transcendência do tema nas Ciências Socioambientais exigiu detalhada e extensa pesquisa acadêmica, envolvendo levantamento de estudos sobre *Democracia e Meio Ambiente no Brasil* junto ao Portal de Periódicos da Capes e

em artigos publicados sobre o assunto em revistas Qualis A1 e A2 pelo sistema de busca da Plataforma Sucupira, dentro das áreas de avaliação de Ciência Política, Ciências Ambientais, Direito, Interdisciplinar e Sociologia, e pelos termos *Política* e/ou *Democracia* e/ou *Meio Ambiente* e/ou *Ambiental*. Tudo isso sem prejuízo às obras de grande relevância para o campo socioambiental.

O estudo também envolveu a identificação dos grupos de pesquisa nas linhas de *Democracia e Participação Pública no Brasil*, a partir do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, com parametrização de um total de 439 (quatrocentos e trinta e nove) grupos de pesquisa e produção de seus professores pesquisadores líderes e vice-líderes. Da mesma forma, foram analisados os trabalhos publicados nos últimos congressos da Associação Brasileira de Ciência Política (ABPC), o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e o Repositório Digital da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Com o mapeamento teórico sobre as relações entre *Meio Ambiente e Democracia* no Brasil foi possível depreender cinco categorias de linhas teóricas de pesquisa, cada qual com objetivos específicos, categorias teórico-metodológicas condutoras, recortes temáticos e pesquisadores referenciais. Desse modo, buscou-se atingir o objetivo específico de “aprofundamento e formulação das relações teóricas entre a problemática socioambiental e a questão democrática no Brasil contemporâneo”.

Na sequência, com a identificação das bases teóricas possíveis das relações *Meio Ambiente e Democracia*, e com o conhecimento dos potenciais de pesquisa necessários, definiu-se a proposta teórica da tese. Esta segunda parte da reflexão vislumbra a realidade democrática ambiental brasileira pelo prisma do seu modelo institucional, considerando a hipótese principal no sentido de que a sua estruturação histórica constitui fator de geração de conflitos e injustiças socioambientais. Sob esse aspecto, os conceitos de legados autoritários e de desigualdade política nas separações entre meio ambiente e desenvolvimento nortearam uma metodologia multifacetada de levantamentos.

Definiu-se, então, como objetivo específico a demonstração das limitações materiais ao questionamento dos modelos de desenvolvimento no âmbito dos processos de licenciamentos ambientais e de planejamento de setores do neoextrativismo, com a identificação de elementos de legado autoritário e de desigualdade democrática. Nesta empreita, evidenciou-se a necessidade de uma análise de longa duração que extrapolasse uma leitura isolada no tempo e espaço de um caso concreto, conforme será detalhado na introdução da Parte II deste estudo.

Nesse viés, adentrou-se na pesquisa sobre os contextos históricos de formulação do licenciamento ambiental. Notadamente, no Brasil, efetuou-se: a) pesquisa da legislação e histórico de alterações referentes ao licenciamento ambiental desde a sua criação para identificação de permanências estruturantes; b) pesquisa do conteúdo das resoluções do Conama até o período de democratização para análise da sua forma de atuação e eventuais limitações; c) pesquisa da composição do Conama até os dias de hoje para averiguar eventuais déficits de representatividade e desigualdades políticas no acesso a órgãos participativos em relação às organizações institucionais do campo econômico; d) levantamento dos relatos históricos da época para compreensão de eventuais restrições democráticas à gestão ambiental, conformadoras da realidade pós-democrática; e) sistematização do estado da arte sobre a exclusão das discussões a respeito de modelos de desenvolvimento nas audiências públicas de licenciamentos ambientais; f) levantamento dos processos de licenciamentos ambientais perante o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e seus resultados após a realização de audiências públicas; g) entrevistas com representantes das Coordenações Nacionais do MAB e do MAM, assim como do Instituto Socioambiental (ISA), para compreensão de suas vivências em conflitos socioambientais, envolvendo empreendimentos de grandes impactos territoriais e a inserção nas institucionalidades estatais dos campos ambientais e econômicos; h) levantamento histórico dos projetos de lei da medida de suspensão de liminar ou de sentença para identificação das suas permanências estruturais na atualidade; i) levantamento das decisões proferidas em suspensão de liminar ou de sentença, envolvendo matéria ambiental perante os Tribunais Regionais Federais e Superior Tribunal de Justiça, com análise quantitativa e qualitativa das suas fundamentações.

Na última etapa pretende-se vislumbrar a desigualdade política no campo ambiental a partir da sua ausência na área econômica do planejamento, em contraposição à intensa participação dos setores econômicos na esfera ambiental. Face à hipótese principal afetar as separações que existem entre modelos de desenvolvimento e meio ambiente que antecedem e geram os conflitos socioambientais, determinou-se como objetivo específico a elaboração da construção histórica da modelagem institucional do planejamento público dos setores de energia e mineração, com a identificação de elementos autoritários e de desigualdade democrática.

Esse objetivo implicou no aprofundamento das estruturas institucionais do planejamento dos setores econômicos neoextrativistas e infraestruturas associadas, tendo como viés os seus legados autoritários e desigualdades políticas na separação entre modelos de

desenvolvimento e meio ambiente. Assim, o estudo prossegue mediante averiguação: a) das permanências dos aspectos regulatórios do planejamento econômico e organização administrativa, instituídas pelo Decreto-Lei nº 200/1967; b) das formas de participação democrática, instituídas pelas agências reguladoras e suas interfaces com o meio ambiente; c) análise comparativa das instâncias participativas das políticas econômicas setoriais em relação a outras políticas setoriais, e ao efeito de contrapor eventuais desigualdades políticas; d) dos espaços de centralização do poder executivo para agravamento do déficit democrático na concretização de direitos socioambientais.

Estrutura do trabalho

Quanto ao plano de trabalho, a estrutura é dividida em duas partes, intituladas: Parte I – *“A problemática socioambiental como uma questão de democracia”*; e Parte II – *“O déficit democrático institucional no planejamento que antecede os conflitos socioambientais”*. Maiores detalhamentos da estrutura, da justificativa e dos objetivos dos capítulos serão realizados de forma introdutória em cada uma das partes e dos capítulos da tese, a fim de melhor guiar a leitura. Cabe expor, entretanto, o resumo do raciocínio elaborado.

A primeira parte visa organizar os pressupostos epistemológicos para a tratativa da questão da democracia no Brasil e sua associação com a problemática socioambiental, estabelecendo as suas bases teóricas, abordagens, identificação de seus limites e pontos potenciais de avanço. O trabalho principia com o Capítulo 1 – *“Pressupostos epistemológicos para o estudo da democracia no Brasil”* –, no qual se apresentam as condições de possibilidade para o debate, os balanços da democracia participativa no Brasil contemporâneo, a questão do legado autoritário na transição democrática e a desigualdade política como fatores de compreensão do exercício democrático. Por sua vez, o Capítulo 2 – *“Associações e dissociações entre a problemática socioambiental e o debate sobre democracia”* – aborda a ecologia política como a matriz de estudo do poder no campo socioambiental, o mapeamento dos estudos sobre democracia participativa na gestão ambiental no Brasil e seus potenciais de exploração e, por fim, faz-se uma análise crítica do pensamento jurídico ambiental hegemônico sobre a questão democrática.

A segunda parte se volta à realidade democrática ambiental brasileira a partir da crítica a um modelo institucional que se encontra tanto fortemente consolidado em todas as esferas federativas quanto esgotado socialmente, numa engrenagem associada ao autoritarismo e à

desigualdade política na capacidade de influir nos processos decisórios. O Capítulo 3 – “*A questão democrática nos processos de licenciamentos ambientais*” – situa, primeiramente, esse procedimento como central à compreensão da democracia brasileira. Na sequência, parte-se para a investigação das origens do estudo sobre o impacto ambiental como instrumento de verificação da viabilidade socioambiental e demonstração das limitações democráticas das audiências ante a exclusão da política como forma de participação. Por fim, analisam-se as relações das medidas de suspensão de liminar e de sentença como produto de um legado autoritário que permite a centralização decisória e a excepcionalidade de direitos socioambientais. Finalmente, no Capítulo 4 – “*A desigualdade política nos processos de planejamento de setores de grande impacto territorial*” – se explora o legado autoritário mediante a separação entre técnica e política econômica decorrente da reforma administrativa de 1967, os aspectos regulatórios do planejamento dos setores de energia e mineração, o déficit participativo em relação ao planejamento de outras subpolíticas estatais e o agravamento do autoritarismo na gestão participativa no Brasil.

Por derradeiro, importa consignar que para melhor fluxo de leitura das reflexões propostas, as tabelas de maior extensão referentes à coleta de informações (como histórico das resoluções e composição institucional do Conama) não consistentes na sistematização das reflexões teóricas, serão incluídas de maneira apartada na parte final deste estudo (Apêndices).

PARTE I – A PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL COMO UMA QUESTÃO DE DEMOCRACIA

Esta primeira parte da tese apresenta os pressupostos epistemológicos relativos à tratativa da questão da democracia no Brasil e sua associação com a problemática socioambiental. Por se tratar de um objeto complexo marcado pela sua transcendência nas Ciências Sociais e Ambientais, torna-se fundamental a demarcação de suas bases teóricas, abordagens, identificação de seus limites e pontos de avanço. Esse plexo teórico precederá e norteará as análises concretas do escopo da pesquisa, formalizando as balizas para um entendimento interdisciplinar da matéria.

Para a conformação do estado da arte da questão democrática, definiu-se, em primeiro lugar, como objetivo principal, a busca por estudos que pudessem identificar as diversas compreensões de democracia para a Ecologia Política, bem como das propostas acadêmicas nas áreas de Democracia Participativa e suas relações no campo socioambiental no Brasil. De modo apartado, tendo em vista a relevância da perspectiva jurídica nesta tese, elaborou-se subcapítulos específicos sobre o pensamento jurídico quanto às relações entre *democracia* e *meio ambiente*. As bases de dados abarcaram o Portal de Periódicos da Capes e artigos publicados nas revistas Qualis A1 e A2 pelo sistema de busca da Plataforma Sucupira, dentro das áreas de avaliação de Ciência Política, Ciências Ambientais, Direito, Interdisciplinar e Sociologia, e pelos termos Política e/ou Democracia e/ou Meio Ambiente e/ou Ambiental, sem prejuízo de obras publicadas de grande relevância para o campo socioambiental.

A pesquisa bibliográfica compreendeu, também, a identificação de grupos de pesquisa atuantes nas linhas de *democracia* e *participação pública no Brasil*, a partir do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. O parâmetro utilizado foi a palavra *democracia* aplicada ao nome de grupos, linhas de pesquisa e palavras-chave dos grupos da base corrente e certificada da instituição.

O levantamento identificou 625 (seiscentos e vinte cinco) grupos de pesquisa, a partir dos quais se efetuou novo filtro manual para a exclusão de grupos com recortes temáticos especializados (a exemplo de serviço social, turismo, relações de trabalho, criminologia, internet, gênero, raça, arte, etc.), com foco em pesquisas gerais, com interface no estudo das instituições Direito e Meio Ambiente. A aludida parametrização resultou num total de 439 (quatrocentos e trinta e nove) grupos de pesquisas, sendo analisada a produção de seus professores pesquisadores, líderes e vice-líderes. Sem exceção, todos os pesquisadores selecionados vêm produzindo de maneira consistente livros e artigos científicos sobre as linhas

de pesquisa identificadas. Assim, os autores passaram a ser referenciais teóricos de todo o conjunto de pesquisadores, sendo referenciados nacionalmente.

Foram, também, verificados os trabalhos publicados nos últimos congressos da Associação Brasileira de Ciência Política (ABPC), o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e o Repositório Digital da UFPR.

Na sequência, promoveu-se a sistematização da produção acadêmica, tendo como parâmetros os seguintes eixos principais: a) balanços gerais sobre a democracia no Brasil; b) estudos sobre o legado autoritário e transição democrática no Brasil; c) estudos comparados de processos participativos; d) estudos específicos sobre participação e gestão urbana; d) estudos específicos sobre participação com recorte socioambiental; e) estudos específicos de instrumentos participativos de formulação de políticas públicas no âmbito local; g) estudos sobre ecologia política e democracia.

CAPÍTULO 1 – PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS PARA O ESTUDO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

A interdisciplinaridade demanda o estabelecimento de um consistente balizamento teórico de conceitos, linguagens e abordagens. Este primeiro capítulo tem por objetivo estabelecer os pressupostos epistemológicos para o estudo da democracia participativa no Brasil a partir da delimitação das bases conceituais teóricas e epistemológicas, assim como a identificação de pontos latentes e potenciais de aprofundamento para os fins deste estudo.

Destarte, este capítulo é dividido nos seguintes tópicos: 1.1) “Que democracia?”: condições de possibilidades para um debate; 1.2) Balanços da democracia participativa no Brasil contemporâneo; 1.3) O legado autoritário na transição democrática como elemento de compreensão dos fatores que impedem os avanços democráticos; 1.4) A desigualdade política como fator de compreensão do exercício democrático.

1.1 “QUE DEMOCRACIA?”: CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADES PARA UM DEBATE

Importante estabelecer os termos em que se está refletindo sobre *democracia* neste estudo. A complexidade do fenômeno democrático ultrapassa a simplicidade da sua origem etimológica grega (*demokratía*) no sentido de poder do povo. Afinal, quem é o povo e em quais condições ele exerce o poder? E, mais, como colocar isso em prática? Percebe-se, então, que o que se identifica como *democracia* está atrelado a contextos históricos e espaciais, com configurações em constante transformação e carregado de materializações subjetivas e objetivas das mais diversas ordens. A possibilidade de determinar, *a priori*, e abstratamente, a melhor forma de exercício de poder pelo povo é, em si, antidemocrática. A teoria política contribui, destarte, com instrumentais teóricos para delimitar precisamente o escopo da problematização sobre democracia ora proposta.

No caso, está se tratando da experiência democrática apenas no contexto brasileiro, sem adentrar nas problemáticas afetas à democracia representativa, aí configurada pelo exercício político do direito de votar, de ser votado e de influir nas disputas eleitorais. Especificamente, está se tratando de todas as demais formas de participação na esfera coletiva por parte do cidadão, como movimentos sociais, organizações, academia e demais atores sociais, o que pode ocorrer institucionalmente ou não, nos espaços públicos ou privados, de maneira cooperativa, deliberativa e/ou confrontacional. Isso significa que o aprofundamento teórico será realizado no âmbito da categoria da democracia participativa, o que não quer dizer que os governos eleitos

e processos eleitorais não têm influência direta sobre as formas de exercício da democracia participativa, mas, sim, que os assuntos que circundam o universo teórico da democracia representativa não serão objeto desta demarcação teórica.

O debate da democracia participativa se situa num contexto histórico de alteração de paradigma da democracia liberal, fundada no pensamento minimalista em relação aos potenciais de participação do cidadão. Não existe um conceito legal ou institucional de democracia participativa, todavia, diversos autores associam a democracia participativa: a) ao exercício do poder pelo povo de forma mais ativa, isto é, para além da representação pelas vias eleitorais; b) a um avanço em relação aos questionamentos construídos sobre as formas restritas de democracias representativas nos contextos de pós-guerra, mas com disseminação do tema da participação nos debates públicos nos anos 1960 e 1970.

A análise teórica da filósofa Carole Pateman, na sua obra *“Participação e Teoria Democrática”*, de 1970, localiza a questão da participação como um fator de ampliação do pensamento político hegemônico minimalista então em voga sob três perspectivas principais. Em primeiro lugar, a ampliação da noção de democracia participativa para além do enfoque do exercício do direito de voto. Em segundo lugar, a ampliação da noção de política para além dos espaços eleitorais e até mesmo públicos, incluindo todos os campos de inter-relações de indivíduos e estruturas de autoridades da esfera da vida, a exemplo das experiências de autogestão em indústrias. Em terceiro lugar, a superação do ideal democrático anglo-saxão e das limitações intelectuais, de classe ou de qualquer ordem elitista à participação da sociedade em nome de uma pretensa estabilidade. Para a autora, o modelo participativo pode ser caracterizado como aquele que exige o máximo de participação e que inclui não apenas políticas (decisões), mas, também, o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo (PATEMAN, 1992).

Em *“Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia”*, Pietro Costa (2012), ao traçar um paralelo entre as noções de democracia representativa e democracia participativa, alerta que a expressão “democracia participativa” seria redundante porquanto a democracia *per se* evocaria a exigência do envolvimento do maior número possível de sujeitos da cena pública. A ênfase na vocação participativa da democracia, todavia, não seria casual ou pleonástica, mas nasceria dos problemas históricos da democracia representativa. De acordo com o autor, foi nas últimas décadas que “a tentativa de valorizar, internamente, as instituições democráticas, o momento ativo e participativo dos sujeitos assumiu formas e características peculiares e uma difusão substancialmente planetária” (COSTA, 2012, p. 300), elencando como ponto de

destaque do esquema de democracia participativa a experiência do orçamento participativo, iniciada no Brasil, na cidade de Porto Alegre, em 1989.

De modo similar, o economista e cientista político Luiz Carlos Bresser-Pereira (2005) leciona que a *democracia liberal* caracterizou a primeira metade do século XX e a *democracia social* a sua segunda metade. Já a *democracia participativa* ganhou envergadura como ideário após a década de 1970, tendo em vista que com a crescente presença de organizações de responsabilização social se alcançou um novo estágio de desenvolvimento político, também denominado *democracia republicana* na sua concepção. Segundo o autor, a democracia participativa seria um ideal latino-americano de pensamento político e social crítico do liberalismo clássico e econômico, que teve suas origens no Brasil, atraindo atenção internacional em razão do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

O jurista Paulo Bonavides (2003), por seu turno, em sua “*Teoria constitucional da democracia participativa (por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade)*”, elenca quatro princípios cardeais que compõem a estrutura constitucional da democracia participativa, quais sejam: 1) da dignidade da pessoa humana; 2) da soberania popular; 3) da soberania nacional; e 4) da unidade da Constituição. Assim como Bresser-Pereira, Bonavides situa a democracia participativa como uma nova versão do Estado Social. Para o autor, a democracia participativa seria um direito constitucional progressivo e vanguardeiro por meio de mecanismos de exercício direto da vontade geral, suscetíveis de restaurar e repolitizar a legitimidade do sistema.

Consoante apontam Leonardo Avritzer e Boaventura de Souza Santos (2003, p. 39), em “*Para ampliar o cânone democrático*”, a democracia participativa emerge no contexto histórico dos processos de democratização do pós-guerra a partir dos questionamentos acerca do significado estrutural da democracia e suas variações. Os principais elementos da concepção anterior, também denominada “democracia liberal pluralista” (MIGUEL, 2005) sofreram influência da solução elitista que limitava o papel do cidadão (seja por capacidade ou por interesse político) para participar nas esferas decisórias para além do voto, investindo numa posição de participação de baixa intensidade que, curiosamente, acarretou uma crise na própria democracia representativa em função dos altos níveis de abstenção eleitoral e desconfiança dos sistemas representativos.

Diversos autores fazem referência a perspectivas contra-hegemônicas no campo democrático, vinculadas especialmente à realidade latino-americana. Para Avritzer e Santos (2003, pp. 77-78), a construção da democracia participativa neste contexto deve se pautar pelo:

i) fortalecimento da demodiversidade, com ampliação e coexistência de diferentes modelos e espaços deliberativos e adensamento da participação; ii) fortalecimento da articulação entre o local e o global, com expansão das articulações entre atores multiculturais; iii) ampliação do experimentalismo democrático, mediante pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que multipliquem novas gramáticas sociais.

A crítica decolonial radicaliza ainda mais o debate da crise democrática, tendo como referência a própria realidade latino-americana. É nessa senda que se ramificam os estudos relacionados aos modelos de cidadania no novo constitucionalismo latino-americano (BELLO, 2015), de crítica decolonial à hermenêutica democrática liberal (MIGNOLO, 2008) e de emergência das experiências de democracia participativa na região (SILVA, 2015). Sob essa ótica, é importante afastar, desde já, eventual percepção que se possa ter no sentido de que o pensamento decolonial rejeita o objeto democracia. É justamente o contrário. Para Walter Mignolo (2008), a democracia é uma boa ideia, entretanto, é incompatível com o capitalismo, propondo, por conseguinte uma hermenêutica decolonial da democracia, a qual, diferentemente da democracia capitalista, deve ser pautada na pluriversalidade. Por seu turno, Anibal Quijano (2002, p. 28) tece a crítica ao predomínio da democracia representativa e à colonização do poder, afirmando que o significado de democracia hoje seria “um sistema de negociação institucionalizada dos limites, das condições e das modalidades de exploração e de dominação, cuja figura institucional emblemática é a cidadania e cujo marco institucional é o moderno Estado-nação.”

Valendo-se de experiências alternativas na Bolívia, Arturo Escobar (2014, p. 51) trata de modelos de autogestão, nos quais “a proposta do sistema comunal tende ao deslocamento progressivo da economia capitalista e da democracia liberal representativa para dar lugar a formas comunais de economia, autogoverno e estabelecimento de pluralismo cultural.”

Não se exclui, contudo, a importância da democracia na posição teórica pós-democrática. Na realidade, Luciana Ballestrin (2018, p. 153) aproxima a realidade pós-democrática do fenômeno de esvaziamento da democracia à “privatização do poder político pelo poder econômico em uma escala global, cuja principal característica consiste na interdição da democracia a partir de suas próprias instituições, discursos e práticas”¹. Colin Crouch (2000,

¹ A conjuntura pós-democrática poderia ser caracterizada pela escalada global dos seguintes fenômenos: a) um recuo democrático no seu sentido hegemônico e formal, possibilitado por dentro das próprias instituições democráticas; b) a crescente autorização pública da ascensão de discursos autoritários, antidemocráticos e anti-humanistas, com apelo e adesão popular/populista; c) a crescente colonização da esfera econômica internacional sobre a vida política nacional; d) o espraiamento da razão neoliberal para todas as esferas da vida pessoal e coletiva, inclusive política; e) o esvaziamento da política e da democracia (BALLESTRIN, 2018, p. 157).

p. 7), por sua vez, esclarece em sua obra “*Coping with Post-Democracy*”, que a abordagem da pós-democracia não significa uma não democracia, mas os fenômenos de administração do regime democrático por formas de manipulação da vontade das massas, o que demanda novos modos de pensar tais realidades.

É dizer, tanto sob o aspecto das teorias decoloniais quanto das teorias da pós-democracia, que a problemática do regime democrático não apenas é relevante como central para a compreensão das realidades de injustiças e conflitos socioambientais. Nas teorizações decoloniais, ela define as modalidades de colonialidade do poder, de exploração e dominação da cidadania, das limitações às estratégias de alternativas de desenvolvimento e de novos experimentos participativos. Nas teorizações pós-democráticas, ela identifica os processos e elementos constitutivos do esvaziamento democrático. Em comum, ambas as correntes apresentam a interface da interferência do poder econômico sobre o poder político, os processos decisórios e alcances participativos.

Sobretudo em função da especificidade do objeto tratado – consistente nos modos de implantação de setores econômicos de grandes impactos territoriais –, há necessidade de reconhecimento dos processos de disputas territoriais, das assimetrias dos poderes políticos e econômicos, e das situações de déficit participativo na discussão e construção de um debate e modelos públicos de construção de alternativas a modelos econômicos de desenvolvimento dentro de um modelo institucional de extrema desigualdade política. A problemática da democratização desses setores, portanto, se torna inevitável, ainda que seja para a sua própria crítica.

Desse modo, para os fins deste estudo, entende-se não apenas possível como também necessária a *avaliação crítica* dos processos decisórios para a realidade brasileira, com a ressalva de que se trata de uma realidade complexa que abarca não apenas desenhos institucionais, como também processos de disputas, conquistas e derrotas, estratégias de resistências e confrontos, e atuações individuais internas e externas aos centros decisórios. A referida avaliação crítica não se dá a partir de um ponto de vista normativo, mas sim pelos seus aspectos relacionais e contextuais. As relações entre desigualdades e democracia serão aprofundadas no tópico 1.4) A desigualdade política como fator de compreensão do exercício democrático.

Em face do exposto, tendo como pressuposto que a democracia é um fenômeno sócio-histórico, o presente estudo tem por escopo analítico, crítico e propositivo a experiência da democracia participativa no Brasil durante o período da ditadura (pelas suas restrições) até a

contemporaneidade. A democracia participativa é compreendida como todas as demais formas de participação na esfera coletiva para além do voto por parte da sociedade, o que pode ocorrer institucionalmente ou não, nos espaços públicos ou privados, de maneira cooperativa, deliberativa e/ou confrontacional. Admite-se, todavia, não apenas a possibilidade como a necessidade de avaliação crítica da qualidade democrática a partir das experiências de processos decisórios e suas respectivas capacidades de geração de novos experimentos democráticos, de igualdade social de acesso político e de expansão das frentes participativas de tomada de decisão. Nesse viés, mostra-se relevante situar o debate sobre a experiência da democracia participativa no Brasil contemporâneo.

1.2 BALANÇOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

O debate sobre a democracia participativa no Brasil contemporâneo é marcado pela noção de institucionalização associada à criação, em âmbito municipal, estadual, regional ou nacional, de conceitos, simbologias, práticas ou instituições formais decorrentes ou geradoras de espaços participativos, consultivos ou deliberativos de políticas públicas. Dentre os principais instrumentos participativos, a teoria política pátria desenvolveu diversas análises qualitativas e quantitativas sobre os orçamentos públicos participativos, os conselhos públicos, os planos e conferências municipais, estaduais ou nacionais de políticas públicas. Assim, especialmente a partir da década de 1990, a agenda de pesquisa sobre participação manteve-se focada na dimensão institucional dos processos participativos (DE MARIO; TRINDADE; TAVARES, 2018, p. 8). Nesse sentido, fala-se em “participação institucionalizada” (AVRITZER, 2016, p. 186), em “processo histórico de alcance maior que transformou a participação em uma feição institucional do Estado no Brasil” (LAVALLE, 2011, p. 11) ou, em tom mais crítico, em “cidadania regulada” (ARANTES, 2014, p. 386).

Em sua tese vencedora do prêmio Capes sobre a história da democracia participativa no Brasil (1975-2010), Ana Cláudia Chaves Teixeira (2013) sistematiza três ideários históricos de participação, cada qual com um momento de emergência e predominância, mas com permanências, coexistências e correlações temporais e especiais, quais sejam: i) a *participação como emancipação*, consistente no ideário de educação para a cidadania, com emergência na década de 1970, tendo como exemplos as experiências de educação popular, teologia da libertação, Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) e conselhos populares; ii) a *participação como deliberação*, caracterizado pelo ideário de partilha do poder com o Estado, compreendido predominantemente entre o período de 1991-2002, tendo como exemplo os conselhos de

políticas públicas e os orçamentos participativos; iii) a *participação como escuta*, no sentido da colaboração vigilante, sem caracterizar necessariamente a deliberação, predominante especialmente nos governos petistas, com a multiplicação de Conferências e Conselhos Nacionais.

Nessa seara, multiplicaram-se as investigações sobre as interações entre Estado e sociedade e os repertórios de ações individuais e coletivas de participação política. Em trabalho conjunto, Rebeca Abers e Luciana Tatagiba (2015) formularam importante análise sobre participação social durante os governos do presidente Lula, a partir das áreas de desenvolvimento agrário no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); de política urbana no Ministério das Cidades; e de segurança pública na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). O estudo identificou quatro rotinas comuns na interação entre Estado e sociedade: a) protestos e ações diretas; b) participação institucionalizada; c) políticas de proximidade; e d) ocupação de cargos na burocracia estatal. As autoras concluíram que os avanços participativos do período decorreram de dois fatores principais, quais sejam: a presença de militantes dos movimentos sociais e sociedade civil organizada no interior do Estado e a experimentação de novas formas de comunicação, negociação e colaboração. Após disso, a democracia participativa foi marcada por alta heterogeneidade de realidades, de modo que as conquistas estavam vinculadas mais aos padrões históricos de cada movimento em relação à determinada política setorial (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

No âmbito da política urbana, por exemplo, a criação do Ministério das Cidades foi fruto da demanda de um grupo de militantes da reforma urbana, conhecido como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que elaborou o projeto de governo durante a campanha presidencial, do qual posteriormente decorreu a realização da Conferência Nacional das Cidades e a criação do Conselho Nacional das Cidades. As interações, porém, não se limitavam a tais arenas, mas a uma política de aproximação dos representantes da sociedade civil e da academia na consultoria de projetos específicos e reuniões informais, sem prejuízo da presença de militantes na burocracia.

Na Política de Desenvolvimento Agrário, por sua vez, houve o fortalecimento do modelo de conselhos nas políticas setoriais rurais com a inclusão de grupos da sociedade civil, como mulheres trabalhadoras rurais e ambientalistas; no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Condraf), e na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Para além das esferas institucionais, todavia, e anterior ao anúncio de políticas agrícolas do ano subsequente, os movimentos rurais

permaneceram com as jornadas de lutas anuais e o encaminhamento de reivindicações ao governo, institucionalizando informalmente esses espaços de negociações com representantes do governo federal.

Por fim, no tocante à Política de Segurança Pública, as conquistas participativas só foram levadas a cabo no segundo mandato do presidente Lula, mediante a reativação do Conselho Nacional de Segurança e realização da Conferência Nacional de Segurança Pública. Tal conquista, porém, não decorreu de demandas da sociedade civil, mas de um grupo de oficiais do Estado na Senasp, pessoalmente comprometidos com abordagens participativas. Nesse contexto de ausência de um repertório histórico de interação, foi o próprio Estado que buscou atores para gerar interação e comprometê-los com o processo (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Destarte, qualquer balanço da trajetória da democracia participativa envolve o pressuposto de que o Estado não é um bloco monolítico, mas é provido de campos setoriais heterogêneos, cada qual com a sua trajetória, arranjos, repertórios participativos, porosidade e relações sociais diferenciadas.

Na esfera federal, do ponto de vista quantitativo, intensificaram-se as Conferências Nacionais, de modo que entre 2003 e 2012 ocorreram 128 conferências, das quais 87 correspondiam a 67% do total, com estimativa de participação de sete milhões de pessoas (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 11). Em cálculo feito a partir de 82 conferências, constatou-se que 85% foram precedidas de etapas estaduais e 72% de etapas municipais, evidenciando uma capacidade de mobilização ainda maior (SOUZA *et al.*, 2013, p. 36). Já na estrutura administrativa federal foram criados Conselhos Nacionais nos mais diversos segmentos de políticas públicas, tais como Erradicação do Trabalho Infantil, Turismo, Aquicultura e Pesca, Política Indigenista, Desenvolvimento Rural Sustentável, Povos e Comunidades Tradicionais, Direitos do Idoso, Segurança Pública, Economia Solidária, Política Cultural, Promoção de Igualdade Racial, Juventude, Previdência Social, Direitos da Pessoa Humana, Combate à Discriminação LGBT, Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, Cidades, Segurança Alimentar e Nutricional, Recursos Hídricos, Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos da Mulher, Meio Ambiente, Assistência Social e Saúde.

Essa construção histórica proporcionou um saldo positivo à democracia brasileira, com muitas experiências, como o Orçamento Participativo, as quais foram exportadas para dezenas de países no mundo (SINTOMER, 2012). De modo geral, segundo importantes avaliações da democracia no Brasil contemporâneo, o país é “referência mundial em experimentos

participativos” (TEIXEIRA, 2013, p. 2) e a “participação constitui um dos grandes êxitos da democratização brasileira” (AVRITZER, 2016, p. 438).

Apesar de todos os méritos da democracia participativa no Brasil, constata-se uma grande lacuna na sua concretização, a qual sempre é mencionada, entretanto, é pouco aprofundada na teoria política: os conflitos envolvendo o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, usualmente com menção ao caso ilustrativo de Belo Monte, setor de mineração e outras obras de infraestrutura ligadas ao PAC e aos grandes eventos, como as Olimpíadas e a Copa do Mundo.

Na opinião de Avritzer (2016, p. 220), as primeiras grandes fissuras nos grupos de esquerda que resultaram em protestos contra o governo federal ocorreram justamente na área do meio ambiente, a partir do segundo mandato do presidente Lula, no tocante aos grandes projetos de infraestrutura de transposição do rio São Francisco e à construção de UHE na Baixa Amazônia. Nesse sentido, o autor fala da existência de pontos vulneráveis na área da gestão da infraestrutura, a qual, ao contrário do uso intensivo da participação nas políticas sociais, prescindiria de qualquer engajamento da sociedade (AVRITZER, 2016, p. 234). O autor denomina tal fenômeno de setorização institucional das áreas sociais tradicionais (saúde, assistência social, educação, segurança) como “*segmentação da participação*”². Interessante notar que ele faz referência à permanência histórica de uma modelagem de vácuo participativo neste setor: “É possível afirmar que o setor mais estagnado em termos de práticas sociais e econômicas no Brasil é o que envolve as grandes empreiteiras. As formas de relação entre essas empresas e o governo foram estabelecidas nos anos 1950 e 1960 e não foram modificadas.” (AVRITZER, 2016, pp. 1908-1910).

Em igual sentido, o reconhecimento desse problema também é denunciado por Teixeira (2013) ao inferir a existência de um déficit de participação no planejamento de longo prazo nas áreas de infraestrutura e suas correlações com as políticas ambientais. Segundo a autora, o problema da participação em políticas de grande impacto é mal resolvido e ultrapassa conjunturas governamentais, e diz respeito à própria concepção dos “temas estruturais como matriz energética e obras de infraestrutura em geral, nas suas interfaces com o meio ambiente”³ (TEIXEIRA, 2013, p. 130 e ss.).

² A respeito dos limites da democracia no Brasil: “O primeiro desses limites consiste na seletividade de políticas e de atores nas administrações participativas no Brasil, que gera forte desequilíbrio entre áreas com profunda institucionalização da participação – como saúde, assistência social, segurança alimentar e criança e adolescente – e a área de infraestrutura.” (AVRITZER, 2016, p. 200).

³ “O resultado é que as pessoas vão tentar discutir sobre matriz energética nas audiências públicas convocadas para apresentar o licenciamento ambiental, que não é absolutamente o melhor lugar (porém acaba sendo o único lugar).”

Na mesma linha, Abers, Silva e Tatagiba (2018, p. 132) inferem que, no caso do movimento socioambiental, a ida de Marina Silva ao MMA foi instrumental para a atuação dos ambientalistas na construção e na implementação de propostas vinculadas ao seu modelo alternativo de política socioambiental. Essa conquista, no entanto, foi procedida da subordinação das políticas ambientais às políticas de desenvolvimento defendidas por atores externos ou internos ao governo federal.

Os eventos que sucederam as manifestações de junho de 2013 e que culminaram no processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, iniciado em 2 dezembro de 2015 e finalizado em 31 de agosto de 2016, representaram um grande trauma no processo de democratização. Diversos autores da teoria política avaliam que esses eventos demandaram repensar a questão democrática no Brasil e suas próprias fragilidades. Há referências desse momento histórico como “ruptura do consenso participativo” (AVRITZER, 2016, p. 1065) e como “recessão democrática” (SCHWARCZ, 2019, p. 3169). Esse momento histórico também implicou em alterações nas agendas de pesquisa da teoria da participação, com expansão de pesquisas nas ações confrontacionais fora dos espaços estatais, mediante estudo de protestos, greves e demais ações coletivas de movimentos sociais, questões relacionadas a engajamento político, mídias sociais e crescimento dos movimentos de direita, conforme pesquisa bibliométrica de artigos publicados em anais de eventos e periódicos científico-políticos (PODESTÁ, 2017).

Nesse sentido, Avritzer (2018, p. 274) leciona que todos os indicadores de curto prazo caminham para a consolidação e fortalecimento da democracia – como, por exemplo, o próprio apoio social à democracia. A crise institucional entre os Poderes e a polarização social política apontam, porém, “para a necessidade de uma análise mais cuidadosa da democracia brasileira e do seu estágio de consolidação”. Na sua avaliação, a perspectiva otimista das últimas décadas precisa ser colocada em perspectiva por uma visão pendular do processo de construção democrática do país, resultado de fortes divisões políticas, crise econômica e desacordo em relação ao projeto de país, a exemplo das crises de 1954 e 1964. Note-se que o autor justamente associa as crises democráticas aos projetos econômicos do país, sejam estatizantes, desenvolvimentistas ou liberais. Esse é um ponto importante: as crises dos modelos de

Porque a decisão (seja de construir uma usina como Belo Monte ou fazer a transposição do rio São Francisco, para citar apenas dois exemplos polêmicos) já foi tomada, e o que está em jogo numa audiência pública é somente a discussão sobre os impactos e como minimizá-los. [...] De alguma forma estes grupos são ‘ouvidos’, sentam para ‘dialogar’, mas não têm poder de fato, e aqui a contraposição não é só aos setores mais à direita do espectro político, mas dentro da própria esquerda e do PT, que também partilham de uma concepção neodesenvolvimentista, e consideram que estes grupos estariam ‘freando’ o desenvolvimento do país.” (TEIXEIRA, 2013, p. 130).

desenvolvimento (forças econômicas) têm, historicamente, repercussões nas crises na democracia do país (forças políticas).

Neste ponto, emergem as críticas à insuficiência da institucionalização da participação que, apesar de ter gerado diversas políticas públicas, encontrou limitações do ponto de vista do engajamento e da mobilização social, o que de modo algum retira todo o mérito da construção participativa democrática no Brasil, mas suscita o seu aprimoramento. Como bem pondera Avritzer (2016, p. 355 e ss.), a crítica geral e irrestrita à participação institucionalizada ignora os méritos conquistados: *“Há, aqui, um tipo de teoria crítica da participação que considera a ideia da participação institucionalizada uma forma indesejada de pacificação do espaço social (...) O êxito da democratização brasileira, na concepção de diversos cientistas políticos, reside fundamentalmente na capacidade que as instituições democráticas tiveram de gerar políticas sociais que permitissem a inclusão da população de baixa renda. Nesse sentido, não há demérito algum naquilo que os assistentes sociais ou os implementadores de políticas públicas fizeram, ou seja, integraram a população em suas políticas públicas.”* Em igual sentido, delineia Teixeira (2013, p. 7): *“a democracia participativa foi uma construção histórica, feita por atores concretos que, buscando responder a problemas concretos, foram fazendo escolhas e produzindo experiências e discursos que acabaram por ampliar os sentidos da democracia.”* E, por outro lado, é digno de nota a problematização feita na linha de que o país poderia explorar, em todos os âmbitos federativos, mais mecanismos de democracia direta, como os plebiscitos e referendos (TEIXEIRA, 2013). Na mesma linha tece Romão (2013, pp. 15-16) em texto de conjuntura política ao IPEA:

“Conselhos, conferências, audiências públicas: tudo isso fracassou? Qual o vínculo entre o que se manifestou nas ruas e esse ‘sistema participativo’? O quanto é preciso rever nesse sistema? Pode-se pensar se seria demais exigir dos conselhos de políticas públicas que respondessem à demanda social difusa das ruas [...] aqueles segmentos que efetivamente participam dos conselhos e conferências estão, talvez, mais perto da própria política institucional do que do cidadão ‘comum’, que se beneficia ou sofre com as políticas públicas oferecidas pelo Estado. Isso não necessariamente é um mal ou um demérito para os conselhos e as conferências. Sobretudo dos conselhos, o que se espera de seus membros é capacidade para tomar decisões – ou, ao menos, concordar e legitimar decisões – minimamente amparadas por conhecimento técnico ou de causa sobre determinada política pública. Muito do que os representantes da sociedade civil dizem sobre sua experiência nos conselhos é que ‘aprenderam como funciona a máquina pública e o orçamento’. A contraface desse aprendizado é que o nível de conhecimento adquirido pelas principais lideranças é diretamente proporcional ao nível de comprometimento com os limites das decisões tomadas nos conselhos, assunto já tematizado por muitos autores no Brasil e no mundo. Estes limites são aqueles postos pela lógica governamental, no qual o orçamento sempre escasso, a necessidade de dar resposta ao máximo de demandas possível e a pressão político-partidária pela ampliação de espaços de poder – seja no próprio âmbito do governo, seja nas próximas eleições – colocam a sociedade presente nos conselhos em um turbilhão de fluxos competitivos que não lhe pertence. Isso repõe o distanciamento entre essa sociedade que se representa nos conselhos e a cidadania que está à mercê dos serviços públicos.”

Esse momento de reflexão crítica da democracia brasileira coexiste com a volta da agenda de consolidação de espaços institucionais participativos na primeira pauta da teoria política e da militância social com o início do mandato da presidência de Jair Bolsonaro. Como uma das primeiras medidas, o presidente publicou o Decreto Federal nº 9.759/2019, que extinguiu os conselhos na esfera federal, além de promover diversos outros retrocessos democráticos que serão abordados no Capítulo 4 desta tese. Esse fato fez florescer a Campanha “*O Brasil precisa de Conselho*”, encabeçada pela rede Democracia & Participação, formada por pesquisadores de diversas instituições e Estados brasileiros que se dedicam aos estudos sobre a Participação e a Democracia no Brasil⁴. Assim, é impossível discordar da afirmação de que “no contexto pós-*impeachment*, o acelerado processo de desdemocratização em curso tem restringindo o espaço para a experimentação e a disputa dos modelos alternativos no plano federal.” (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 133).

Diante do exposto, tem-se que para a realidade brasileira, a investigação das interfaces entre sociedade e Estado, bem como dos processos de institucionalização, é relevante para a compreensão da democracia participativa. As variáveis dos processos de conquistas e retrocessos envolvem a experimentação das mais diversas formas de atuação da sociedade (protestos e ações diretas, participação institucionalizada, políticas de proximidade e ocupação de cargos na burocracia), a internalização burocrática de militantes e o histórico de lutas atrelado a cada política setorial. Apesar da intensificação histórica dos processos de democracia participativa em todas as esferas federativas, constata-se uma grave lacuna democrática no campo ambiental, envolvendo os conflitos socioambientais com setores econômicos e projetos políticos de grandes impactos territoriais. Tal déficit democrático insurge questionamentos sobre um quadro de desigualdade política em termos de acesso ao poder decisório, centralização de poder e não consideração da soberania popular. Por essas razões, os próximos itens 1.3) e 1.4) têm por finalidade, respectivamente, contemplar a importância das perspectivas teóricas do legado autoritário e da desigualdade política no país como vias para a leitura do déficit democrático no contexto do planejamento dos empreendimentos de grande impacto territorial.

1.3 O LEGADO AUTORITÁRIO NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA COMO ELEMENTO DE COMPREENSÃO DOS FATORES QUE IMPEDEM OS AVANÇOS DEMOCRÁTICOS

⁴ Site institucional: <https://democraciaeparticipacao.com.br/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

Constitui pressuposto epistemológico desta pesquisa a noção de que o déficit democrático nos processos de planejamento de setores atrelados ao neoextrativismo e projetos de infraestrutura associados pode ser vislumbrado a partir da perspectiva dos legados autoritários no Brasil. Para fins desta reflexão, considera-se legado autoritário, a partir da definição de Hite e Cesarini (2004, p. 4), o conjunto de

regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em experiências autoritárias bem definidas do passado que, como resultado de uma configuração histórica específica e/ou lutas políticas, sobreviveram à transição democrática e intervêm na qualidade e nas práticas das democracias no pós-autoritarismo. (tradução livre).

A temática da transição democrática e do legado autoritário possui estudos em diversas frentes, as quais vão muito além das importantes pesquisas afetas à justiça de transição e às políticas públicas de memória e verdade. Pode-se citar, por exemplo, o trabalho de Armando Albuquerque e colegas (2011) sobre as relações entre o legado autoritário e a violência policial no Brasil no tocante à continuidade de um sistema legal de impunidade à letalidade policial em nome de conceitos legais vagos de manutenção da ordem e de uma cultura autoritária de projeção de força. Destaque-se, também, o levantamento realizado por José Cláudio Souza Alves (2007) sobre a origem na ditadura militar dos grupos de extermínio no Rio de Janeiro, ligados ao Departamento Estadual de Segurança Pública, e o aumento vertiginoso de execuções sumárias no período da ditadura a partir dos registros policiais. Merece menção o trabalho de Thula Rafaela de Oliveira Pires (2018) sobre as estruturas racistas intocadas da ditadura militar, com rastreamento das práticas de perseguição policial racial, tais como blitz, prisões, autos de execução, etc. Cabe mencionar, igualmente, o trabalho de Gilberto Bercovici (2010) sobre a herança da reforma administrativa do Decreto nº 54.501, de 9 de outubro de 1964 até os dias atuais, a qual promoveu a autonomia gerencial de empresas estatais, retirando do debate público a consecução de diversas políticas econômicas estratégicas.

São, enfim, muitas implicações das estruturas autoritárias sobre a realidade democrática. No caso brasileiro, a importância do estudo dos legados autoritários mostra-se mais relevante em razão da promulgação em plena ditadura militar da chamada Lei da Anistia, a Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por sete votos a dois no julgamento da ADPF nº 153, em abril de 2010, de modo a tornar impunes os crimes cometidos pelos militares durante o período da ditadura.

Em comum, todos os trabalhos destacam a importância dessas análises não apenas no sentido de valorização da memória e/ou para evitar a repetição da História, mas como fenômenos remanescentes no tempo e que, se adequadamente visualizados, permitem uma

compreensão totalmente diferente da realidade dos dias atuais. Em recente ensaio intitulado “*Sobre o Autoritarismo Brasileiro*”, Schwarcz (2019, p. 235) resume bem esse ideário: “Nosso presente anda, mesmo, cheio de passado, e a história não serve como prêmio de consolação. No entanto, é importante enfrentar o tempo presente, até porque não é de hoje que voltamos ao passado acompanhados das perguntas que forjamos na nossa atualidade.” Na mesma linha, Vladimir Safatle e Edson Teles (2010, p. 148), na apresentação da obra “*O que resta da ditadura: a exceção brasileira*” enunciam que não se trata em absoluto de “cometer o erro primário de confundir nossa semidemocracia com uma ditadura, mas trata-se de lembrar de onde vem o que impede nossa experiência democrática.” É exatamente com esse propósito que a abordagem do legado autoritário é levada a cabo nesta reflexão.

Um ponto importante é que o problema do autoritarismo não constitui apenas um momento histórico do Brasil, tampouco se resume à mera pincelada de um registro fotográfico do seu passado. Envolve, porém, permanências em longo prazo de estruturas profundas numa história de extensa duração, para se valer da expressão cunhada por Fernand Braudel (2007). A história do Brasil é exemplo claro disso, pois ainda mantém abertas feridas históricas dos regimes centralizadores da Monarquia e República Velha e seus respectivos processos de exploração e violência contra indígenas, negros e minorias. Como bem pontua Lilia Moritz Schwarcz (2019, p. 2986), a História constitui uma sucessão cronológica de alterações cumulativas, marcadas não apenas por fatos e eventos isolados, mas, também, por problemas e condições estruturais que se mantêm e se repetem, como a concentração de renda, a desigualdade, o racismo, etc.

Nesse sentido, Marilena Chauí (2013) aborda a problemática sob a perspectiva da ideologia autoritária como manifestação da estrutura autoritária da sociedade brasileira. Para a filósofa, o Brasil é uma sociedade autoritária em razão de não conseguir implantar princípios liberais e republicanos relacionados à distinção entre público e privado, não repressão das formas de luta e organizações sociais e não combate às discriminações. De tal sorte que o Estado surge como fundador do próprio social e as relações sociais se efetuam sob a forma de tutela e do favor (e não de direitos) e a legalidade como círculo de arbítrio (dos dominantes).

A questão do autoritarismo nunca esteve tão atual no Brasil. Desde o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff é possível verificar uma preocupante conjunção entre controle militar aliado à imposição de uma agenda neoliberal antidemocrática. Nesse sentido, vêm sendo amplamente noticiadas as diversas intervenções cruciais de autoridades militares sobre os rumos da nação, como, por exemplo, as que envolvem o processo de *impeachment*, a liberdade

do ex-presidente Lula e o processo eleitoral, a exemplo das ameaças e manifestações do general Villas Boas nas redes sociais⁵. Mais recentemente, ficou claro o forte controle dos militares junto à presidência do STF – ministro Dias Toffoli –, que não apenas incorporou em pleno primeiro turno das eleições, em seu gabinete, no cargo de Relações Institucionais, um general da Reserva com vínculos estreitos com a cúpula do Exército⁶, como deu declarações afirmando que prefere chamar a ditadura de “movimento de 64”⁷. E, mais recentemente, o mesmo ministro concedeu entrevista relatando o interesse da cúpula do Exército em conspirar para o afastamento do atual presidente Jair Bolsonaro⁸. A infiltração de militares no Poder Executivo é sabida por todos, com a sua presença em mais de 21 áreas do Governo Federal. É evidente, portanto, a clara situação de comprometimento da autonomia dos poderes e controle dos rumos da nação.

Por outro lado, a situação de crise democrática é agravada pela imposição de medidas neoliberais desde o governo transitório de Michel Temer. A velocidade das ações contra a população e o meio ambiente tornou difícil o seu enfrentamento, o que é prejudicado e até mesmo invisibilizado pelos inúmeros acontecimentos diários resultantes da alta instabilidade política e econômica. Como forma de justificar a sua permanência perante esses setores, o governo vem se pautando numa agenda neoliberal consubstanciada em congelamento de gastos, reforma trabalhista e reforma da Previdência. A estratégia se amolda à doutrina do choque esmiuçada por Naomi Klein (2007), segundo a qual em contexto de grandes traumas sociais, o mercado aproveita para aprovar medidas não populares de liberalização econômica.

Em sua obra *“Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo”*, Rafael Valim (2017, p. 259) assinala que a subalternidade da política à economia explica a crise de representatividade em escala mundial. O Estado de Exceção seria uma exigência do atual modelo de dominação neoliberal, de forma que o diálogo democrático seria substituído pela monologia autoritária. A subalternidade da política à econômica caracterizaria o chamado mal-estar da democracia contemporânea, evidenciando um antagonismo crescente entre as ideias de democracia liberal e neoliberalismo.

⁵ Exemplos das manifestações do general Villas Boas em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,relembro-o-comando-do-general-villas-boas-no-exercito-em-seis-tweets,70002675689>. Acesso em: 04 jun. 2020.

⁶ Como noticiado em: <https://epoca.globo.com/o-general-assessor-de-toffoli-que-faz-pontes-entre-stf-a-caserna-23168326>. Acesso em: 04 jun. 2020.

⁷ Como noticiado em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/toffoli-diz-que-hoje-prefere-chamar-ditadura-militar-de-movimento-de-1964.shtml>. Acesso em: 04 jun. 2020.

⁸ Entrevista disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/dias-toffoli-o-stf-deve-oferecer-solucoes-em-periodos-de-crise/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

Em igual sentido, Walderley Guilherme dos Santos (2017, p. 134) se vale da expressão *chicken game* para designar esse movimento dos jogadores políticos de colocar o outro em constante paralisia decisória, sem alternativa de contra-ataque positivo. Isso porque, se por um lado há indisposição para negociação por parte dos grupos do poder, por outro a própria tentativa de diálogo acarreta legitimação da autoridade, tornando mais custoso, politicamente, admitir negociações com ele. Em outras palavras, a indisponibilidade de diálogo é condição para a manutenção do poder, impondo urgente e truculenta ocupação do aparelho estatal, minimizando os riscos de oposição interna. Nas palavras de Santos (2017, p. 184), “a produção de ilegalidades sucessivas é fenômeno previsível, acionado pela origem fraudulenta do governo e pelas necessidades de esterilizar a retaguarda política e administrativa.” A regressão de direitos constitui sempre uma forma autoritária de governo. Não por outra razão, Ballestrin (2018) passou a caracterizar o estado brasileiro atual como autoritário-burocrático-judicial, se valendo da expressão de Guillermo O’Donnell sobre os “estados burocráticos-autoritários” no Cone Sul.

Destarte, toda a conjuntura atual leva a repensar o problema do legado autoritário no Brasil. E, a partir dessa perspectiva, conforme será analisado com maior profundidade adiante, é possível constatar a presença de elementos autoritários herdados da ditadura militar, os quais vêm impedindo o avanço democrático nas áreas de planejamento dos projetos de grande impactos territoriais. Por ora, conclui-se que a presença de elementos autoritários está vinculada a uma realidade de desigualdade política no exercício democrático. É o que se passa a analisar com maior detalhamento no item que segue.

1.4 A DESIGUALDADE POLÍTICA COMO FATOR DE COMPREENSÃO DO EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO

Na descrição do Capítulo 2 – “*Associações e dissociações entre a problemática socioambiental e o debate sobre a democracia*”, a questão da desigualdade é vista predominantemente pela ecologia política da injustiça ambiental sob a perspectiva da concentração dos impactos ambientais negativos das populações já marginalizadas. A natureza desse exame, inclusive, está na própria origem do movimento pela justiça ambiental suscitado pelo movimento negro norte-americano, em 1978, na cidade de Warrem County, Carolina do Norte, quando houve uma insurgência da população negra contra um aterro de resíduos tóxicos de Bifenil Policlorado.

Nesse viés, por exemplo, o enfoque da pesquisa interdisciplinar coletiva da Turma XII do MADE/UFPR (BARRETO *et al.*, 2017b) trata da desigualdade ambiental sob o ponto de vista das populações atingidas pelos conflitos socioambientais. As mais impactadas foram as populações vulneráveis das áreas rurais, como os agricultores familiares, atingidos em 31,6% dos conflitos; os povos indígenas, citados em 28,7% dos casos; e os quilombolas, afetados em 22,9% dos conflitos a nível nacional. Entre as populações citadas em mais de 10% dos conflitos encontram-se os pescadores artesanais e/ou marisqueiras (16,9%); os ribeirinhos (10,9%); e os moradores de áreas contaminadas (10,4%). As populações designadas como “outros” aparecem em 24,4% dos casos. Essas populações são assim designadas genericamente por representarem um número pouco expressivo de conflitos (PORTO; PACHECO; LEROY, 2013), como é o caso dos retireiros, faxinalenses, catadores de caranguejo, moradores do entorno de incineradores e mulheres, dentre outros (BARRETO *et al.*, 2017b, p. 34).

Para além dos estudos atinentes à distribuição desigual dos impactos ambientais, todavia, entende-se a necessidade de aprofundamento da análise da desigualdade no campo socioambiental sob o ponto de vista da teoria política de acesso ao poder e do poder de influência dos processos decisórios. Tais investigações têm enorme potencial de fazer emergir diagnósticos mais realistas dos conflitos socioambientais e de formular estratégias de ações individuais ou coletivas. É nesse viés que se propõe um aprofundamento da perspectiva da desigualdade no âmbito dos processos decisórios de planejamento que antecedem os espaços participativos dos licenciamentos ambientais de empreendimentos de grande impacto territorial, e, especificamente neste estudo, dos setores de energia e mineração.

Na teoria política brasileira, o Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê), do Instituto de Ciência Política da UnB⁹, dentre outros, vem se debruçando sobre a matéria. Ainda há, porém, certa carência de aprofundamento da temática. Em pesquisa bibliométrica desenvolvida pelos pesquisadores do Grupo sobre o tema, a partir da identificação de artigos científicos em revistas das Ciências Sociais e sua sistematização em artigos que apenas mencionam e outros que efetivamente discutem “democracia e desigualdade”, percebeu-se que o tratamento simultâneo dos dois assuntos ocorre em 45,2% dos artigos categorizados. Desse percentual, apenas uma parcela reduzida de 22,2% discute o assunto com maior profundidade. Nas palavras de Carlos Machado e Danusa Marques (2016, p. 429), “os dados nos indicam que, embora a temática da democracia e das desigualdades seja citada nas ciências sociais brasileiras da década de 2000, a profundidade do debate não é largamente realizada.”

⁹ Site institucional: <https://www.demodunb.com/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

Os autores concluem pela necessidade de maior dedicação de análise a esse traço central da sociedade brasileira.

Nesse aspecto, Luis Felipe Miguel (2016, p. 12) busca sintetizar a problemática da desigualdade e democracia da seguinte forma: “Riqueza, classe, gênero e raça, bem como outras assimetrias, vinculadas a questões como a sexualidade ou a presença de deficiências, criam padrões de desigualdade que se expressam na esfera política.” A teoria política vinculada à desigualdade política, portanto, procura responder a duas questões complementares, quais sejam: em que medida a vigência de tais desigualdades compromete a própria existência da democracia? E, de que maneira a democracia pode contribuir para a reduzir as desigualdades sociais, se é que pode?

A posição da teoria política das desigualdades, destarte, perfaz um giro em relação ao ideário tradicional de democracia na medida em que põe em xeque a suposta finalidade da democracia como controle do poder, quando, na realidade, existem mecanismos de dominação política em funcionamento nos processos e instituições democráticos (MIGUEL, 2014, p. 146). Para além das conformações institucionais que reduzem, excluem e exercem o papel de dominação política, o problema é agravado em razão das assimetrias materiais entre grupos hegemônicos e sociedade, acesso aos canais de influência política e espaços democráticos.

O debate da desigualdade e democracia apresenta vínculo estreito com as teorias das linhas da decolonialidade e do multiculturalismo. Consoante elenca Ballestrin (2016, pp. 393-394), a chave decolonial não elaborou uma teoria da democracia, tampouco possui significativa penetração na teoria e na ciência política brasileira. Suas contribuições, no entanto, podem ser assimiladas pela teoria política no que tange às relações de subalternidade e colonialidade dos poderes político, econômico e cultural frente às desigualdades geopolíticas, de representação, identidade e poder. O multiculturalismo apresenta posições úteis para a complexidade da consideração do indivíduo, pertencimento étnico, fluxos migratórios e sua cultura em contextos liberais de marginalização e inviabilização (BIROLI, 2016).

Do ponto de vista da democracia representativa, interessa, portanto, investigar a influência das desigualdades materiais (classe, renda, raça, gênero, etnia, região, etc.) nas capacidades de exercício do direito político de eleger e ser eleito, o que inclui o poder econômico, político e social de influir nos processos eleitorais e, por outro lado, observar o papel do regime político vigente na geração das próprias desigualdades. Por sua vez, do ponto de vista da democracia participativa, torna-se relevante investigar as capacidades de acesso à participação dos espaços sociais, sobre o poder de influência nos processos decisórios e sobre

a inclusão nos centros decisórios; e, no sentido contrário, sondar o impacto desse regime político na geração dessas próprias desigualdades.

CAPÍTULO 2 – ASSOCIAÇÕES E DISSOCIAÇÕES ENTRE A PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL E O DEBATE SOBRE DEMOCRACIA

Após a delimitação dos pressupostos epistemológicos da questão da democracia participativa no Brasil, especialmente pela sua conjugação com os conceitos de legado autoritário e desigualdade política, este capítulo tem por objeto estabelecer as conexões teóricas entre a problemática socioambiental e o debate sobre a democracia. Desse modo, entende-se necessária a organização da Ontologia dessa relação a partir da revisão crítica do estado da arte da sua epistemologia, o que demanda a abertura de alguns caminhos para o estabelecimento de seus avanços, potenciais de desenvolvimento e pontos de intersecção.

Notadamente, os caminhos para esta análise partem da leitura da evolução da denominada Ecologia Política no contexto latino-americano e das configurações delineadas até o momento em relação ao seu objeto, aplicações e limitações alcançadas. A partir daí é feito um recorte da literatura brasileira sobre democracia participativa na gestão socioambiental no Brasil. O referido estado da arte revelou cinco enfoques principais, os quais foram categorizados por objetivos de pesquisa específicos, categorias teórico-metodológicas condutoras, recortes temáticos e pesquisadores referenciais.

Por fim, tendo em vista o viés institucional-normativo que envolve o objeto de pesquisa, a interlocução entre democracia e direitos socioambientais será estabelecida pela apresentação dos discursos jurídicos e suas relações com a dependência da judicialização como repertório de ação da sociedade para a conquista de direitos socioambientais. Além disso, serão abordadas as correntes teóricas jurídicas identificadas que apresentam outras abordagens sobre as relações entre democracia e direitos socioambientais.

Este capítulo é dividido nos seguintes tópicos: 2.1) Ecologia política: a questão do estudo do poder e do lugar da democracia no campo socioambiental; 2.2) Mapeamento dos estudos sobre democracia participativa na gestão ambiental do Brasil; 2.3) Sobre o pensamento jurídico: do viés procedimentalista-legalista-reducionista ao pluralismo jurídico; 2.4) Conclusões sobre a proposta teórica: a separação do desenvolvimento e do meio ambiente como uma questão de democracia do Brasil.

2.1 ECOLOGIA POLÍTICA: A QUESTÃO DO ESTUDO DO PODER E DO LUGAR DA DEMOCRACIA NO CAMPO SOCIOAMBIENTAL¹⁰

O primeiro ponto de associação entre a problemática socioambiental e o debate sobre a democracia é realizado pelo que se denomina Ecologia Política – expressão que designa um ramo específico de formulação teórica de investigações, de pesquisas científicas, bem como de atuação política.

Em “*Political Ecology: a Latin American perspective*”, Enrique Leff (2015) remonta à ideia de Ecologia Política ao materialismo histórico-dialético de Karl Marx e Friedrich Engels no tocante à sua crítica às relações de poder hierárquicas e estruturas de classes exercidas nos processos de produção e apropriação social da natureza¹¹. A disciplina se desenvolveu a partir da denominada crise socioambiental das décadas de 1960 e 1970, sendo caracterizada como o campo de estudo das relações de poder exercidas no meio ambiente, fundada numa crítica neomarxista radical à política econômica. Para o autor, a Ecologia Política é o estudo das relações de poder e conflitos políticos sobre a distribuição ecológica, a apropriação da natureza, a relação entre a humanidade e a natureza, a submissão de culturas à lógica da exploração capitalista e à racionalidade do sistema-mundo, bem como as estratégias geopolíticas de poder do desenvolvimento sustentável e da racionalidade ambiental (LEFF, 2015, p. 33). Destarte, como primeiras publicações específicas sobre a temática, o autor referencia Eric Wolf (“*Ownership and Political Ecology*”), Hans Magnus (“*A Critique of Political Ecology*”) e André Gorz (“*Écologie et Politique*”).

Para Héctor Alimonda (2015, p. 162), a crítica política aos limites ecológicos desse desenvolvimento produtivo tem como precursores os estudos pós-modernos de Herbert

¹⁰ Este tópico apresenta algumas das conclusões elaboradas em conjunto com a colega do MADE/UFPR, Ana Lizete Farias (2016), em trabalho intitulado “*O poder na epistemologia socioambiental da ecologia política: identificação das possibilidades transformativas no campo jurídico-institucional*”. O referido estudo foi apresentado no V Congresso Universitas e Direito – O Direito e o cuidado da casa comum: Encíclica Laudato Si, organizado pela PUC/PR. De toda sorte, cabe a menção à fundamental parceria com a colega.

¹¹ De modo parecido, mas não idêntico, Lipietz (2003) infere que a ecologia política demonstra fortes similaridades com o marxismo por se tratar de um modelo de esperança, materialista, dialético e histórico: “Portanto, em geral, a ecologia política demonstra fortes similaridades com o Marxismo. Esses são dois ‘modelos de esperança’, de progressivo desenho similar, materialista (a começar de um conhecimento crítico do real), dialético (presumindo que esta realidade engendrará sua própria crítica material); e histórico (‘agora é o tempo!’). A esse respeito, os verdes optam pela maioria dos mesmos riscos da Esquerda, e já dão sinais dos mesmos defeitos: o ‘fundamentalismo’ dos verdes alemães e franceses, assim como do ‘ultraesquerdismo’ têm sido denunciados muitas vezes; muito em breve, seu ‘realismo’ (como o antigo ‘oportunismo’) também será deplorado. Entretanto, os verdes possuem uma grande vantagem em relação à esquerda: eles vêm depois. O paradigma Verde decola de sua própria base distintiva, mas isto inclui uma crítica teórica e prática do paradigma da Esquerda. É um princípio de esperança que se desenvolve num molde que é similar – mas não é o mesmo. É o princípio da esperança remodelado.”

Marcuse e sua crítica aos perigos do desenvolvimento tecnológico; Lévi-Strauss e sua reflexão sobre a cultura de destruição a partir das leis da entropia; e, ainda, Michel Foucault e seu estudo sobre as relações de poder. O teórico da Ecologia Política remete as elaborações acadêmicas socioambientais às tradições anglo-saxônicas dos estudos de Ecologia Humana, à Geografia, de Carl Sauer, e aos estudos culturais urbanos de Lewis Mumford, além da sólida produção teórica francesa nas áreas da Geografia, Antropologia e Economia Regional.

Diversos autores caracterizam o campo intelectual da Ecologia Política não apenas pela centralidade teórica dos conflitos socioambientais, mas, também, por ser um movimento que ultrapassa o campo teórico em direção à seara das ações políticas. Nesse sentido, Joan Martinez Alier (2014, s.p., tradução livre) preceitua que “a ecologia política estuda os conflitos socioambientais. Ao mesmo tempo, o termo designa um amplo movimento social e político pela justiça ambiental que é mais forte na América Latina que em outros continentes.” Já Paul Elliot Little (2006, p. 88) infere que “a análise dos chamados ‘conflitos socioambientais’ se tornou um elemento central da ecologia política”, enquanto Leff (2013, p. 17, tradução livre) situa a ecologia política “no momento fundacional de um campo teórico-prático. É a construção de um novo território do pensamento crítico e da ação política.” Alain Lipietz (2003), por sua vez, caracteriza a Ecologia Política como um “movimento por excelência capaz de transformar a realidade, tendo por base a análise teórica, a militância e a luta política.” E Germán Palacio C. (2006), em sua análise sobre o estado da arte da Ecologia Política, classifica a Ecologia Política como crítica epistemológica e, também, como uma proposta emancipatória. Ao conceituar Ecologia Política, Bruno Latour (2004, p. 374) infere que “o termo não faz diferença entre ecologia científica e ecologia política; ele é construído sobre o modelo de (mas em oposição à) economia política.”

O *status* científico e as abordagens de pesquisa da Ecologia Política ainda estão sendo debatidos e definidos, assim como as suas fronteiras e alianças com outras disciplinas, perspectivas epistemológicas e estratégias práticas (LEFF, 2015, p. 34). É certo, todavia, que a Ecologia Política possui capacidade de desconstrução e reconstrução do conhecimento e seu papel na sociedade apresenta um giro paradigmático no plano epistemológico. Na leitura de Leff (2015, p. 33), a Ecologia Política envolve a ressignificação de conceitos e mobilização de estratégias discursivas dentro de um novo território epistêmico ambiental.

Para Alimonda (2015, p. 167), a Ecologia Política é uma elaboração político-intelectual de vanguarda que busca atender os desafios dos povos do continente latino-americano mediante o questionamento dos pressupostos civilizatórios da modernidade e do desenvolvimento

convencional. Do ponto de vista paradigmático, busca a atualização do repertório de ações e de pensamentos, além do resgate da pluralidade de heranças populares e críticas que a precederam. Segundo Little (2006, p. 85), a Ecologia Política nos últimos anos criou um espaço transdisciplinar próprio dentro das Ciências Naturais e Sociais. Na contramão da literatura sobre a transdisciplinaridade, o teórico argumenta que esse espaço não elimina as diferenças entre as disciplinas, mas que cada matriz disciplinar pode empregar os conceitos e técnicas da Ecologia Política para fazer novas leituras da realidade.

Pode-se, assim, afirmar que a Ecologia Política propõe a identificação, crítica e definição de propostas e estratégias políticas no tocante à forma desigual de distribuição do poder sobre o processo decisório e qualificação do meio ambiente e suas conexões socioambientais. Em termos simples e diretos, pergunta-se: o que é essa sustentabilidade ou o que está por trás dos processos de degradação? Quem são os verdadeiros tomadores de decisão? Quem serão os beneficiários? Quem serão os prejudicados? Quais os interesses envolvidos? Tais interesses refletem o bem comum?

Quadro 1. Questionamentos fundamentais da Ecologia Política

Como é feita a distribuição (formal e informal, estatal e não estatal) de poder no processo decisório?
Quem são os tomadores de decisão?
Quais as concepções ideológicas socioambientais envolvidas no processo decisório?
Quem serão os principais beneficiários e prejudicados no processo decisório?
Quais as estratégias de poder que podem ser desenvolvidas? Como o poder é expandido ou negociado?

Fonte: BARRETO e FARIAS, 2019, p. 202.

Diante da amplitude temática que envolve o termo, Leff (2005) promove uma tentativa de sistematização dos aspectos comuns que permeariam a Ecologia Política latino-americana, os quais incluiriam a) Incorporação da epistemologia ecológica e da racionalidade ambiental no tocante ao pensamento complexo, métodos interdisciplinares, teorias sistêmicas, convergências de teorias da ecologia radical e incorporação da temática de conflitos ambientais; b) Redefinição e politização de conceitos – tais como de diversidade, território, autonomia, identidade, desenvolvimento – e incorporação de novas fontes de conhecimento, transcendendo o papel da Ciência para a realidade de estratégias de poder e reapropriação da natureza pelos movimentos socioambientais; c) Interrelação com a economia política no tocante às reflexões quanto aos limites do crescimento e injusta distribuição dos custos econômicos no meio ambiente. O aludido aspecto reforça a Ecologia Política como um ramo da ética política e das

estratégias de poder utilizadas nos processos de expropriação da natureza e de culturas; d) Reconstrução ontológica da natureza a fim de reforçar o caráter político e social que envolve as relações entre humanidade e natureza no âmbito dos processos de produção de discursos, comportamentos e ações que envolvem o meio ambiente; e) Incorporação da temática das políticas das diferenças culturais ou do outro, com o fito de reconhecer os diferentes significados culturais atribuídos à natureza e à diversidade cultural associada, em contraposição a um sistema hegemônico homogenizador. Sob esse aspecto, sobressaem os debates acerca das resistências, múltiplos mundos e pluralismo cultural; f) Problemática da consciência ambiental na humanidade e estabelecimento de políticas de conhecimento para sua disseminação; g) Ecofeminismo, assim caracterizado pela desconstrução das estruturas sociais e teóricas forjadas pelo homem que propiciam a dominação do poder.

Na América Latina, a Ecologia Política pode ser vislumbrada como um movimento e uma rede de pensadores e pesquisadores com grande enfoque na realidade dos conflitos ou situações de injustiças socioambientais nas escalas locais, regionais, nacionais e globais, passando por abordagens decoloniais e alternativas à epistemologia europeia, com emprego da etnografia, economia política, ciência política, geografia, direito, sociologia, dentre outras disciplinas. É certo que a Ecologia Política latino-americana propõe uma nova ética emancipatória, congregando diversas pautas epistemológicas socioambientais e promovendo certo balizamento acadêmico, o qual, certamente, deve ser difundido até mesmo nas linhas das estratégias de poder do conhecimento e de fortalecimento de uma consciência ecológica.

Uma forte tradição marxista acompanha as percepções teóricas da Ecologia Política sobre o Estado, como uma estrutura de reprodução e perpetuação dos interesses econômicos dominantes e de dominação de classes, com impactos negativos diretos na natureza (mediante processos expropriatórios e degradadores) e nos sujeitos marginalizados (mediante processos de repressão e subjugação). A partir dessa ideia são desenvolvidos trabalhos e práticas afetos às alternativas dos modelos de desenvolvimento, espaços de resistências, pensamento decolonial, etc.

Destarte, a despeito do seu potencial libertário e sua visão politizada da problemática socioambiental, alguns autores vêm tecendo críticas às lacunas da Ecologia Política no tocante às estratégias organizacionais para a transformação da realidade, traduzindo a preocupação teórica em práticas e processos políticos específicos de grupos hegemônicos e contra-hegemônicos. Nessa exata linha de raciocínio, Peter A. Walker (2012) defende a necessidade de desenvolver maneiras para aplicar métodos e conclusões de pesquisa na realidade, e de

avaliar a diferença prática que a Ecologia Política realmente faz e quais os obstáculos para uma prática mais comprometida com a política. De acordo com o autor, a Ecologia Política carece de um maior esforço para tratar dos programas e instituições formais de gestão ambiental, seus mecanismos e processos nos quais o poder é expandido e negociado. Em melhores termos: qual o poder da Ecologia Política? Na sua avaliação, seriam “necessárias diretrizes claras para o que constitui as práticas e o poder de uma ecologia política ética” (WALKER, 2012, p. 90). Nesse sentido, para a compreensão dos potenciais transformativos da Ecologia Política, com implantação e desenvolvimento de maneiras de aplicação de seus métodos e conclusões críticas, torna-se fundamental produzir conhecimento sobre o lugar de excelência de concentração e do exercício do poder, qual seja, o Estado.

De maneira similar, Carlos Frederico B. Loureiro (2013, p. 27) pondera que, em se tratando de mudanças estruturais, o Estado não poderia ser ignorado, ou seja, admite que o papel do Estado possa ser secundarizado, porém, a avaliação da sua presença e influência não pode ser esquecida. O autor se posiciona na linha de que, embora se possa delinear o esvaziamento de estratégias de ocupação e de superação do Estado, é necessária a complexificação da política, consubstanciada na incorporação de novos elementos e práticas em relação ou não com o Estado.

Nessa linha, apesar de ser o campo intelectual por excelência sobre o estudo do poder nas relações socioambientais, ainda não há exata clareza de uma construção teórica consolidada e específica sobre o debate democrático. Afinal, onde estaria a democracia na Ecologia Política? Quais os sentidos e visões possíveis da democracia na Ecologia Política? Tais questionamentos parecem ser pertinentes para traçar as associações e dissociações mais elementares entre democracia e meio ambiente.

Um aprofundamento não exaustivo de estudos referenciados como de Ecologia Política, seja nos seus títulos ou nos seus assuntos¹², revela, entretanto, a carência no tratamento explícito e consistente teoricamente sobre o debate democrático. O tema da democracia, nas suas mais variáveis abordagens e aplicações possíveis, não parece ser explicitamente construído. É notável, por exemplo, que no primeiro editorial do *Journal of Political Ecology*, em seu primeiro volume, seus editores não elencassem a questão da democracia como tema de interesse da publicação. As razões para isso podem ser diversas: complexidade do tema, desilusões com qualquer ideário democrático ou até mesmo maior afinidade dos autores com questões mais

¹² Nesse sentido, foi realizado levantamento a partir dos artigos científicos da Plataforma de Periódicos da Capes, sem prejuízo de obras literárias publicadas sobre a matéria, utilizando-se como critério de pesquisa os termos exatos “ecologia política” e “political ecology”.

pragmáticas e específicas, envolvendo casos concretos – em que pese a lacuna temática igualmente se verificar nos ensaios propriamente teóricos. Trata-se a democracia de um tema tabu? Afinal, há uma rejeição da democracia pela Ecologia Política? Como a Ecologia Política aborda a democracia?

Importante notar que não se trata aqui de uma recusa da democracia, muito pelo contrário. Do ponto de vista da produção teórica, as conquistas, especialmente territoriais ou de direitos, são tidas como democráticas e, por outro lado, as críticas às injustiças socioambientais não são imputadas necessária e expressamente ao modelo democrático senão à falta de modelos melhores. É, portanto, de todo curioso o que se poderia chamar de opacidade democrática no debate da Ecologia Política consubstanciada na ausência de um aprofundamento teórico e prático sobre as condições do exercício de direitos e violação de direitos democráticos, e sobre as características da democracia nas dinâmicas de poder.

Procurando desvendar esse verdadeiro mistério, mostrou-se extremamente interessante vislumbrar a forma, ainda que marginal ou incidentalmente, como a questão democrática é referenciada. E, nesse viés, foi possível agregar um conjunto de visões e sentidos sobre a democracia nas suas associações e dissociações com as questões socioambientais que podem auxiliar no desenvolvimento do tema.

Uma interessante perspectiva inicial pode ser encontrada na clássica obra de Latour (2004, p. 80), intitulada “*Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia*”, em que o autor menciona que a própria produção acadêmica da Ecologia Política é uma questão de democracia. Esse pensamento é sintetizado na frase de abertura da obra: “Que fazer da ecologia política? Nada. Que fazer? Ecologia política”. No desenrolar desse pensamento, o autor defende que o redesenhar de novas instituições democráticas depende da função de coletar a multiplicidade das associações de humanos e não humanos e que a democracia não pode ser julgada senão na condição de atravessar livremente a fronteira entre a Política e a Ciência, isto é, a divisão da vida pública em Ciência e Sociedade seria um sofisma prejudicial. Essa lógica parece ter duplo questionamento: ao passo que a ciência da Ecologia Política deve ser vislumbrada na sua interface com a democracia, a própria democracia (esfera política) deve avaliar o papel ou até dependência da Ciência para o seu exercício.

Ainda no campo epistemológico, especialmente na produção científica da Ecologia Política geográfica, a questão democrática socioambiental é atrelada à metodologia de análise escalar, aliada aos conceitos de território, territorialidades, desterritorialização e territorialização (PORTO-GONÇALVES, 2015; MIRANDA, 2013).

Avançando na reflexão entre democracia e Ecologia Política, e adentrando nas formas de organização política, localiza-se todo um espectro da Ecologia Política abarcando diversos sentidos para o debate democrático.

A democracia pode ser vista como a defesa de direitos socioambientais, quando, por exemplo, ocorrem retrocessos legais e institucionais, criminalização de movimentos sociais e estes são encarados como uma ameaça à democracia. Nesse sentido, a título exemplificativo, tem-se o estudo de Bebbington (2015) sobre agendas pendentes de pesquisa da Ecologia Política sobre extrativismo, no qual o autor vê a redefinição da natureza da democracia pela fragilização de direitos, instituições e práticas asseguradas aos cidadãos. O autor também entende necessário o aprofundamento da visão dos diferentes atores (das elites econômicas às vias campesinas) sobre o tipo de democracia que eles realmente querem. Neste caso, portanto, a democracia é claramente encarada tanto sob o ponto de vista de direitos como de visão de mundo. Essa democracia como perspectiva subjetiva também pode ser no sentido de busca de nova visão de mundo, ou seja, nova democracia, novo ideário como, por exemplo, sugere Carlos Walter Porto-Gonçalves (2015) em seu artigo sobre Ecologia Política na região amazônica ao tratar de uma nova visão que abarca a “radicalidade da democracia”.

A democracia também é encarada na perspectiva de socialização de recursos, seja pelo uso de termos como democratização das informações ambientais (TAMAYO, 2019) ou democratização das decisões sobre o uso de recursos naturais (ROMERO; SASSO, 2014).

Por outro lado, em seu artigo sobre sistemas de autogestão ambiental na América Latina, Tamayo (2019) destaca que os sistemas de autogestão têm como característica a “superação da democracia formal”, uma vez que podem ser distinguidos pela sua democracia participativa e horizontal. A ideia de superação também é abordada por Escobar (2014, p. 51), ao tratar das experiências alternativas na Bolívia, na linha de que os modelos de autogestão são um meio de deslocamento progressivo da democracia liberal representativa.

Em sentido similar, a Ecologia Política também vislumbra a democracia na sua crítica aos sistemas institucionais participativos. Nessa senda, por exemplo, o termo *participacionismo* dialoga com a participação burocrática obrigatória de projetos, porém, com limitações do seu caráter deliberativo e, também, sujeito à interferência de agentes externos (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009). A crítica aos processos participativos também pode ser no sentido de que os direitos de participação não foram realizados de maneira democrática (ROMERO; SASSO, 2014). Ou seja, é possível ter uma participação sem necessariamente tal participação ser democrática.

Numa perspectiva mais crítica, a democracia também é encarada como um sistema subvertido pelo poder econômico. É possível que se fale em Estado Capturado pelo setor corporativo (LONDONO; DUQUE; INSUASTY, 2019). Na sua relação socioambiental, a democracia também pode ser vislumbrada como socialização de recursos, conquista de direitos socioambientais e redefinição de territórios e processos de autogestão. O Quadro 2, a seguir, sistematiza essa reflexão sobre os sentidos da democracia na Ecologia Política:

Quadro 2. Os sentidos da democracia na Ecologia Política

Categorias	Exemplos
A produção acadêmica da Ecologia Política como exercício da democracia	<p>“Que fazer? Ecologia política! Para oferecer à ecologia política lugar legítimo, bastaria fazer entrar as ciências na democracia.” (LATOURE, 2004, p. 359).</p> <p>“Devolvamos as ciências à balburdia da democracia, ao abrigo da qual se havia pretendido erigi-las.” (LATOURE, 2004, p. 242).</p>
A análise democrática a partir das relações de poder em diversas escalas territoriais	<p>“A reinvenção democrática está a exigir a inserção do jogo das escalas geográficas de poder onde o local não seja subsumido num nacional abstrato.” (PORTO-GONÇALVES, 2015).</p> <p>“Muitos estudos em Ecologia Política têm incorporado o uso das escalas para compreender as transformações locais decorrentes do estabelecimento de atividades agrícolas ou de mineração, orientadas por estratégias econômicas e políticas, nacionais e internacionais, de exploração de recursos naturais que geram muitos conflitos e fragilizam financeira e culturalmente as populações locais e tradicionais (GEZON, 2004; HORNBORG, 2004; PAULSON, 2004; STEVENS, 2004; MIRANDA, 2011).” (MIRANDA, 2013).</p>
A democracia como defesa de direitos socioambientais	<p>“[...] há um claro senso de que nos últimos anos se viu uma fragilização de leis, instituições e práticas que anteriormente defendiam e enalteciam os direitos da cidadania. De fato, esta tendência (que se relaciona com um subjacente e latente autoritarismo) se tornou uma das recentes tendências mais preocupantes do extrativismo. Há facilitado a crescente criminalização do protesto. Em certo sentido, o extrativismo se tornou uma via crítica pela qual a natureza da democracia está sendo redefinida e alguns direitos estão sendo priorizados em detrimento de outros.” (BEBBINGTON, tradução livre, 2015).</p>
A democracia como uma visão de mundo	<p>“Não é possível um diálogo eficaz com culturas que reclamam um monopólio, sobre as formas de entender a compaixão, a ética, a democracia, a razão.” (ESCOBAR, 2014, tradução livre).</p> <p>“[...] o extrativismo se tornou via crítica pela qual a natureza da democracia está sendo redefinida e alguns direitos estão sendo priorizados em detrimento de outros. Ainda que essas dinâmicas se desacelerem com a queda de preços [do minério], importante entender o que aconteceu na última década e o que isso diz sobre os tipos de democracias que diferentes atores (de elites econômicas a líderes de vias campesinas) querem.” (BEBBINGTON, 2015, tradução livre).</p> <p>“[...] para se entender a Amazônia é preciso construir nova visão, como Chico Mendes propusera, de buscar uma sociedade que tenha relações sociais e de poder que apontem para justiça e igualdade entre os homens e mulheres, convivendo com a democracia e onde a natureza não seja recurso, ou meio ao serviço de um fim. [...] não só relações sociais e de poder entre homens e mulheres, mas novas relações com a natureza.” (PORTO-GONÇALVES, 2015).</p>
Crítica ao participacionismo	<p>“A participação, por sua vez, exaltada como a chave para obter equidade social e sustentabilidade ecológica, não se tem mostrado efetiva, pois a desigualdade econômica e o participacionismo já a limitam por si só.” (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009).</p> <p>“Nos casos que analisamos, as decisões não foram tomadas de maneira democrática, não se realizaram consultas cidadãs vinculantes e a informação aos potenciais afetados sobre as futuras obras foi deficiente. Da mesma maneira,</p>

	tampouco se discutiram alternativas para resolver os problemas de energia ou abastecimento de água.”(ROMERO; SASSO, 2014, tradução livre).
Autogestão socioambiental como superação da democracia formal	<p>“[...] a proposta do sistema comunal tende ao deslocamento progressivo da economia capitalista e da democracia liberal representativa para dar lugar a formas comunais de economia e autogoverno, assim como no estabelecimento de pluralismo cultural.” (ESCOBAR, 2014, p. 51).</p> <p>“Superação da democracia formal: a autogestão desconhece as formas hierárquicas de poder, é participativa e horizontal [...]. Isso implica na negação das formas representativas da democracia, que são substituídas por uma democracia direta exercida em assembleias comunitárias, e, se for necessário, com formas de delegação sujeitas a um controle permanente [...]. Para a autogestão, o Estado-nação deve ser superado, permitindo-se a participação das culturas, povos e entidades subestatais.” (TAMAYO, 2019, tradução livre).</p>
Democracia como sistema subvertido pelo poder econômico	“Se consolida um Estado Capturado pelo setor econômico. Nos referimos à evidência de um Estado Capturado por governos corporativos, governantes amigos e úteis para facilitar os interesses do mercado global, é dizer, um Estado tomado paulatinamente por um setor empresarial poderoso que exerce, em certo sentido, um controle sobre a administração pública via financiamento de campanhas que traz a formulação de leis e adjudicação de contratos favoráveis para enriquecer estes setores empresariais poderosos.” (LONDONO, DUQUE, INSUASTY, 2019).
Democracia no sentido de socialização de recursos	<p>“Democratização da informação: o poder baseado na informação e no controle do saber deve alterar-se pela transferência do mesmo que permite superar a contradição entre saber e decisão.” (TAMAYO, tradução livre, 2019).</p> <p>“Esta resistência responderia a uma demanda de democratização das decisões sobre o uso da água dos rios, onde os usuários tradicionais podem tomar parte e exercer seu direito a permanecer nos lugares e povos que pertencem e manter a sua qualidade e estilo de vida.” (ROMERO; SASSO, 2014, tradução livre).</p>
Democracia como conquistas socioambientais	<p>“Democracia – como o processo permanente de autorradicalização – deve falar com todas as áreas da vida, começando com o corpo e se movendo para assentar seu lugar numa viva Democracia da Terra.” (KHOTARI <i>et al.</i>, 2019, p. xxi, tradução livre).</p> <p>“A valorização dos princípios democráticos, da participação popular e da justiça ambiental deve ser encarada como pilar para o alcance de uma sustentabilidade ambiental e econômica.” (PORTO; HENRIQUES, 2012).</p>
Democracia como redefinição dos territórios e autogestão	<p>“A agenda abolicionista propõe comunidades autogestionárias estabelecidas de acordo com o ideal de organização espontânea: os vínculos pessoais, as relações de trabalho criativo, os grupos de afinidade, os conselhos comunais e de vizinhança; fundadas em respeito e a soberania da pessoa humana, a responsabilidade ambiental e o exercício da democracia direta ‘cara a cara’ para a tomada de decisões em assuntos de interesse coletivo.” (LEFF, 2004, p. 241, tradução livre).</p> <p>“A autogestão é, antes de tudo, a regulação social do processo produtivo e da democracia posta em um escopo eminentemente participativo com plena referência de si mesmo.” (TAMAYO, 2019, tradução livre).</p>

Fonte: elaboração própria (2020).

O aprofundamento teórico, portanto, revela a existência de uma miríade de perspectivas sobre a democracia na Ecologia Política, as quais perpassam a produção acadêmica da Ecologia Política como exercício da democracia. Da mesma forma, percorrem a análise democrática a partir das relações de poder em diversas escalas territoriais; a democracia como defesa e conquistas de direitos socioambientais; a democracia como uma visão de mundo; a crítica ao participacionismo democrático; a autogestão socioambiental como superação da democracia formal; a democracia como sistema subvertido pelo poder econômico; a democracia no sentido

de socialização de recursos; a democracia como novo modelo de cidadania para redefinição de territórios. Todos esses tópicos refletem aspectos distintos da realidade socioambiental, os quais se conectam e se inter-relacionam, evidenciando a complexidade do fenômeno democrático socioambiental como objeto teórico.

Tem-se, assim, que a Ecologia Política congrega diversas facetas da nova epistemologia socioambiental, com grande enfoque na realidade dos conflitos ou situações de injustiças socioambientais nas escalas locais, nacionais, regionais e globais, passando por abordagens decoloniais e alternativas à epistemologia europeia. É pertinente, todavia, a crítica quanto à carência no desenvolvimento de maneiras para aplicar métodos e conclusões de pesquisa na realidade, das maneiras específicas sobre como o poder é expandido e negociado, qual a diferença prática que a Ecologia Política realmente provoca, e quais os obstáculos para uma Ecologia Política mais comprometida com a política. Nesse sentido, passa-se a um mapeamento específico da teoria democrática e suas aplicações no âmbito da democracia participativa na gestão ambiental brasileira.

2.2 MAPEAMENTO DOS ESTUDOS SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A matriz da Ecologia Política configura-se como movimento teórico, político e social com grande vinculação aos processos de conflitos socioambientais, movimentos sociais e populações tradicionais na América Latina. É certo que a sua construção como movimento é considerada no âmbito da interlocução entre democracia e meio ambiente, porém, uma compreensão holística das associações e dissociações entre ambas envolve um levantamento teórico mais completo e sistemático dos caminhos que vêm sendo trilhados pela pesquisa no Brasil. Desse modo, o mapeamento dos estudos sobre democracia participativa na gestão ambiental brasileira é de todo necessário para ilustrar o estado da arte da matéria, bem como para situar corretamente a produção acadêmica, as potencialidades de estudos e, a partir disso, contextualizar as abordagens propostas nesta pesquisa.

A literatura científica sobre o assunto permitiu chegar a cinco categorias de pesquisa, cada qual com objetivos específicos, categorias teórico-metodológicas condutoras, recortes temáticos e pesquisadores referenciais, que são: i) repertórios de ações da sociedade, rede de interações e arranjos institucionais; ii) ativismo burocrático; iii) qualidade democrática e desempenho ambiental; iv) conflitos e injustiças socioambientais; e v) pluriversidade democrática. O aprofundamento teórico deste mapeamento também permitiu esboçar

conclusões gerais sobre a situação da democracia participativa no Brasil no campo socioambiental, ao menos até o presente momento. Cabe pontuar que apesar do interesse em incluir uma categoria específica de estudos comparados de experiências democráticas ambientais, há escassez de pesquisas com esta natureza na literatura brasileira. Entende-se, portanto, que este é um campo de análise promissor, porém não explorado atualmente em sua potencialidade.

Por fim, ressalva-se que o intuito do mapeamento é a sistematização de categorias da epistemologia afeta à interface entre democracia e meio ambiente, o que não parece ter sido realizado até o momento. A realidade mostra que existe uma pluralidade de ramificações centrais em termos de pesquisa sobre o assunto, com resultados e implicações consideravelmente diversos. Nesse aspecto, dispensa-se o aprofundamento de conclusões específicas de cada estudo, priorizando categorias teóricas e metodológicas principais, objetivos de pesquisa, recortes temáticos e autores referenciais ao efeito de extrair um quadro geral ilustrativo.

2.2.1 Repertórios de ações da sociedade, rede de interações e arranjos institucionais

As análises de repertórios de ações da sociedade, da rede de interações e arranjos institucionais, têm por objetivos principais efetuar o diagnóstico dentro de um marco espacial e temporal da atuação dos atores sociais na busca por seus interesses junto às estruturas estatais e respectiva avaliação dos seus resultados. Tal repertório é variável e múltiplo, envolvendo ações de acompanhamento, controle, cooperação e/ou confronto. O diagnóstico dessas interações também envolve a análise das redes de interação entre atores e os arranjos institucionais vigentes, suas capacidades de absorção das demandas sociais, suas formas de deliberação e o impacto dessa modelagem no resultado de suas ações.

Os referidos estudos, portanto, se baseiam, primeiramente, na concepção de um repertório de ações no sentido das escolhas e rotinas contenciosas ou colaborativas por parte dos atores da sociedade perante o Estado a partir de um conjunto de técnicas, práticas e experiências com legitimidade social e política (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Outro conceito-chave e interconectado com o repertório de ações é o de rede de interações, assim conceituado por Kathryn Hochstetler e Margaret Keck (2007, p. 4139) como “o complexo de interações em processos formais e informais entre atores dentro do estado e das organizações da sociedade civil e entre pessoas atuantes em diferentes partes da burocracia estatal.”

Os principais recortes temáticos vislumbrados na linha de repertórios de ações da sociedade, relações e arranjos institucionais seriam, portanto, os seguintes: a) relações e formações dos movimentos ambientais nos contextos governamentais; b) conselhos e espaços participativos de caráter ambiental; c) atuação dos movimentos ambientais perante o Poder Legislativo; d) atuação dos movimentos ambientais perante o Poder Judiciário (HOCHSTETLER; KECK, 2007; COSTA; ALONSO; MACIEL, 2007, 2010; COSTA; ALONSO, 2004, 2005; ABERS; KECK, 2004, 2009; ABERS *et al.*, 2009; LOSEKANN, 2009; ROSSETTO; FILIPPIM; JOHNSON, 2012; BAZOLLI, 2015, 2017; RODRIGUES; GALVÃO, 2018).

Os estudos sobre a formação e atuação do movimento ambientalista consistem em análises históricas, preponderantemente em escala nacional, as quais abarcam diversas instâncias participativas para a compreensão das formas de organização, atuação, causas e principais racionalidades dos movimentos ambientalistas, assim como as suas relações com conquistas e retrocessos no âmbito das políticas ambientais. A obra seminal de Hochstetler e Keck (2007) intitulada “*Greening Brazil: environmental activism in state and Society*” constitui a mais relevante contribuição na perspectiva de longa duração brasileira. O estudo contém a sistematização de três fases do ambientalismo brasileiro, tendo a primeira ocorrido entre 1950 e 1970, com o surgimento das organizações conservacionistas brasileiras e instituições de pesquisa ambientais; a segunda de 1974 até meados de 1980, com a emergência de organizações militantes, denominadas socioambientais na sociedade civil brasileira; e a terceira, finalmente, a partir da Constituição Federal de 1988, com a profissionalização do setor ambiental.

Na mesma linha vão os estudos de Costa, Alonso e Maciel (2007, 2010) sobre a identidade e a formação do movimento ambientalista brasileiro. Numa escala temporal menor, as pesquisas mais recentes vêm promovendo leituras dessas interações vinculadas a mandatos governamentais específicos, a exemplo da pesquisa de Cristiana Losekann (2009) sobre a presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no Governo Lula (2003-2007) e as respectivas tensões com setores econômicos ou, ainda, a pesquisa de Serafim (2013) sobre as pautas de reforma urbana no Ministério das Cidades, no período de 2003 a 2010. Com enfoque mais específico, mas valendo-se do estudo das interações dos movimentos sociais com o Estado, está pesquisa sobre as indicações políticas no MMA, a exemplo da pesquisa de Abers e Oliveira (2015).

Partindo para uma escala espacial mais localizada, a análise de interações de atores e arranjos institucionais também é promovida mediante estudo dos conselhos e espaços

participativos de caráter ambiental, a exemplo dos conselhos federais, estaduais e municipais de meio ambiente, conselhos gestores de unidades de conservação e audiências públicas nos processos de licenciamentos ambientais. Nesse sentido, por exemplo, estão os estudos de Rebeca Abers e Margaret Keck (2004, 2009) sobre os conselhos de bacia hidrográfica; de Diego Rodrigues e Vivianny Galvão (2018) sobre políticas de mudanças climáticas; de João Bazolli (2015, 2017) sobre democracia participativa urbana, dentre muitos outros trabalhos sobre experiências pontuais locais. Destaque-se, por fim, os estudos específicos sobre a questão das audiências públicas nos processos de licenciamentos ambientais de projetos de infraestrutura (ABERS; OLIVEIRA; PEREIRA, 2016).

Outra linha de pesquisa identificada diz respeito à atuação da sociedade na aprovação ou rejeição de projetos de leis específicas, envolvendo interações com o Poder Legislativo, bem como a própria construção e forma de atuação dos intitulados Partidos Políticos Verdes. É o caso das pesquisas de Losekann (2016) sobre a atuação dos movimentos sociais no combate à aprovação das leis que autorizavam os transgênicos no Brasil, bem como minucioso trabalho de Oliveira (2016) sobre as interações entre movimentos sociais e partidos políticos, sob a mediação de Marina Silva e o processo sociopolítico de formação do Partido Rede Sustentabilidade.

Por fim, um quarto recorte temático diz respeito às estratégias judiciais de ação política ambiental e às relações da sociedade com o Poder Judiciário, ou seja, a perspectiva operativa do Direito ou sua mobilização como repertório de ação coletiva. São, ainda, escassos os estudos nessa linha, destacando-se a pesquisa de Losekann (2013) sobre a mobilização legal da sociedade civil no ajuizamento de ações civis públicas ambientais no Estado de Espírito Santo e na cidade do Rio de Janeiro.

Os estudos sobre os repertórios de ações da sociedade, rede de interações e arranjos institucionais reforçam o papel do Estado e das institucionalidades brasileiras nas conquistas ou violações democráticas no campo socioambiental.

2.2.2 Ativismo burocrático

As análises do ativismo burocrático têm por objetivo principal identificar como agentes da burocracia estatal, egressos ou não da militância social, atuam no interior das estruturas burocráticas para influir nos processos decisórios em prol de determinadas causas. Os trabalhos nessas áreas envolvem a percepção dessas pessoas quanto às suas responsabilidades, as

estratégias utilizadas, as suas possíveis motivações (morais, identitárias, políticas, profissionais, pessoais, etc.), fatores externos de influência (ligações e relações com redes e organizações militantes) e os resultados alcançados. Abers (2019) elenca como objetivo da pesquisa de ativismo burocrático a visibilização e o reconhecimento do ativismo dentro das estruturas burocráticas, de modo a contribuir com a ampliação do debate sobre agências no interior das organizações. Luiz Henrique Vilaça (2017), por seu turno, destaca a importância de se compreender as condições em que agentes do Estado podem contestar e alterar medidas do próprio aparato estatal. Igor Brandão (2017) acentua como finalidade a investigação desses agentes na coordenação de arranjos institucionais em múltiplas escalas de ação em políticas públicas complexas.

No campo socioambiental¹³, a pesquisadora Rebeca Abers, coordenadora do núcleo de pesquisa “Repensando as Relações entre Sociedade e Estado” (Resocie) da UnB, é uma importante referência teórica brasileira na perspectiva do ativismo burocrático. Nesse sentido, cita-se o seu estudo sobre os burocratas do Ministério do Meio Ambiente e suas atuações nos processos decisórios envolvendo o Programa Federal Bolsa Verde, lançado em 2011 pelo governo Dilma Rousseff. O estudo foi importante para compreender a atuação de burocratas num contexto de crescente distanciamento dos movimentos socioambientais do governo federal, a relação com as suas histórias pessoais de envolvimento em causas pessoais e as oportunidades de ação. No caso dos 17 agentes entrevistados, apenas quatro não teriam claros compromissos ambientais. Os agentes estudados atuaram de modo ativo para mudar políticas em favor da causa socioambiental. Um dos agentes, por exemplo, buscou um amigo da Embaixada Britânica para fornecer auxílio financeiro no treinamento das comunidades. Em outra situação, os agentes buscaram o Ministério do Desenvolvimento Agrário para propiciar assistência rural aos beneficiados. Ainda, alguns dos entrevistados relataram que convenceram o ministro de Desenvolvimento Social para alocar fundos do Programa Brasil sem Miséria para um estudo sobre as condições de habitação local. A autora conclui que tais ações revelaram atuações individuais que propiciaram ir além do escopo original do programa, mobilizando instituições externas e melhorias de outras políticas públicas.

Dentro do mesmo Grupo Resocie, outros estudos na perspectiva do ativismo burocrático socioambiental foram realizados por pesquisadores participantes. Cabe destacar, por exemplo, a pesquisa de Vilaça (2017) sobre a atuação dos Procuradores do Ministério Público Federal

¹³ Fora do campo socioambiental, vide outros trabalhos na linha do ativismo burocrático no Brasil em: Cavalcante e Lotta (2015); Abers e Tatagiba (2015); Pires e Godomide (2014) e Rich (2013, 2019).

(MPF) no caso da UHE de Belo Monte. Da mesma forma, o estudo de Brandão (2017) sobre o papel dos burocratas intermediários na construção de políticas intersetoriais de inclusão de catadores no Brasil (especificamente do Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores, projeto Cataforte e programa Pró-Catador), evitando riscos, resolvendo problemas públicos e perseguindo oportunidades para defender causas contenciosas.

Os estudos sobre ativismo burocrático, portanto, vislumbram as conquistas democráticas socioambientais sob o ponto de vista das atuações subjetivas dos sujeitos burocratas, evidenciando as potencialidades de suas atuações dentro das limitações burocráticas estatais.

2.2.3 Qualidade democrática e desempenho ambiental

Um campo de estudo ainda pouco desenvolvido, mas identificado nesta pesquisa do estado da arte, é a interlocução entre qualidade democrática e desempenho ambiental, isto é, as conexões entre indicadores ambientais favoráveis e instrumentos de participação democrática. Noutros termos, a referida associação busca aferir se a qualidade democrática tem repercussão sobre o desempenho ambiental, o que vem sendo realizado no Brasil pela análise comparada em escalas nacionais mediante a adoção de critérios metodológicos objetivos.

Nesse sentido, tanto Diego Freitas Rodrigues e colaboradores (2013, 2015) como Maria Salete Amorim (2016) desenvolveram pesquisas nas áreas de qualidade e estabilidade democrática e desempenho ambiental mediante a contraposição dos índices que mensuram a qualidade democrática, como o *Democracy Index*, e os dados que medem o desempenho ambiental, como o *Environmental Performance Index* no contexto da América Latina. Ambos apontam as dificuldades metodológicas relacionadas às variáveis políticas e ambientais de cada contexto nacional. Afastando, porém, as correlações não aplicáveis e considerando a padronização dos quesitos dos índices, os estudos concluem que o baixo desempenho dos indicadores de governabilidade democrática resultou em menor proteção político-institucional do meio ambiente.

A escassez de estudos na perspectiva da democracia e do desempenho ambiental é percebida pela própria ausência de referências a trabalhos anteriores e similares nas pesquisas citadas, não sendo possível confirmar a presença de um referencial teórico específico sobre o assunto. É certo que, apesar da sua insipiência, essa linha de pesquisa pode ser aprofundada em

contextos regionais e locais e até mesmo do ponto de vista comparativo, de arranjos institucionais e desempenho ambiental.

Ao contrário dos estudos mais localizados nos repertórios de ações da sociedade, na rede de interações, arranjos institucionais e ativismo burocrático e dos estudos sobre ativismo burocrático, a corrente da qualidade democrática e desempenho ambiental, por conseguinte, aponta para as correlações entre a maior proteção ambiental em realidades ambientais democráticas, em caráter mais geral e nacional.

2.2.4 Conflitos e injustiças socioambientais

Como apresentado anteriormente no tópico 2.1., a Ecologia Política latino-americana é centrada nas relações de poder que envolvem os conflitos socioambientais (ALIER, 2014; LITTLE, 2006). Nesse aspecto, diversos autores se referem a um campo de estudo próprio da “sociologia dos conflitos ambientais” (LITTLE, 2001; ALONSO; COSTA, 2002; ZHOURI; LASCHESKI, 2010; FLEURY; BARBOSA; SANTANA JÚNIOR, 2017).

De modo geral, a literatura apresenta um consenso em relação à caracterização dos conflitos socioambientais como processos de disputas sociais em torno dos significados, usos e relações simbólicas e materiais do território. Nesse sentido, Little (2001, p. 107) define os conflitos socioambientais como “disputas entre grupos sociais derivados dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural.” Segundo Acselrad (2004, p. 430), os conflitos socioambientais seriam

aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaça por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos.

Na conceituação de Rodrigo Viegas (2009, p. 146), os conflitos socioambientais são as “lutas de significações, como uma espécie particular de conflito social que envolve diferentes representações sobre meio ambiente na disputa entre outros modos de uso e apropriação, material e simbólica de territórios.”

A análise fática dos conflitos socioambientais acumulou avanços na definição de padrões recorrentes para fins de enfoques de pesquisa, compreensão dos acontecimentos e estratégias de ação a partir de categorias como causas principais, atores envolvidos, fases dos conflitos e ações dos atores. Conforme apresentado por Nathalia Lima Barreto *et al.* (2017ab),

Daniel Nascimento e Maria Bursztyn (2010, p. 68) entendem que os conflitos envolvem fases de preparação, embate e conclusão e as ações podem envolver direcionamento de esforços de promoção, apoio, neutralidade, oposição ou veto. Little (2001) propõe uma tipologia de conflitos socioambientais a partir de três grandes causas, sendo a primeira ligada ao controle e acesso aos recursos naturais; a segunda aos conflitos em torno dos impactos ambientais e sociais; e a terceira aos conflitos inerentes aos valores e modo de vida.

Um aspecto fundamental da Sociologia dos conflitos socioambientais brasileiros é que seu objeto não se resume a um mero esforço analítico, mas cada vez mais vem associado à caracterização crítica, denúncia e até mesmo ações políticas dos pesquisadores na divulgação pública dos resultados de pesquisa, fornecimento de subsídios científicos para os movimentos sociais e comunidades e participação nas esferas públicas. Nesse viés, a compreensão crítica dos conflitos socioambientais vem associada à incorporação de conceitos-chave, tais como: a) racismo ambiental, como o fenômeno de desigualdade no tratamento, distribuição de impactos e acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em prejuízo das populações vulneráveis; b) injustiças ambientais; c) alternativas infernais; d) zonas de sacrifício; e) violências epistemológicas; f) criminalização dos movimentos sociais; e g) críticas aos modelos de desenvolvimento (ACSELRAD, 2004, 2010, 2017, 2018; ZHOURI *et al.*, 2014, 2016, 2017, 2018ab; CARMO; CASTRO, 2019).

A noção de injustiça socioambiental é especialmente importante na sua concatenação com o conceito de desigualdade política. Isso porque, se valendo do conceito do manifesto de lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, em 2001, a injustiça ambiental pode ser caracterizada como o “*mecanismo pelo qual sociedades desiguais do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos sociais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis*” (RBJA, 2002).

As pesquisas sobre os conflitos socioambientais são caracterizadas pela pluralidade de recortes temáticos. Ao longo dos anos, o acúmulo de experiências permitiu o desenvolvimento de subcampos especializados, os quais poderiam ser subdivididos em quatro recortes temáticos predominantes: a) mapeamento e cartografia dos conflitos socioambientais; b) análise de conflitos afetos a setores econômicos específicos (mineração, energia, agronegócio, etc.); c) conflitos afetos aos processos de planejamento urbano; d) megaempreendimentos originários de projetos governamentais (PACHECO; 1992; JACOBI; 1995; BURSZTYN, 2001; LOSEKANN, 2016; LOSEKANN; BISSOLI, 2017; GEDIEL *et al.*, 2015; SOUZA-LIMA;

GURSKI, 2018; ACSELRAD, 2018; ZHOURI *et al.*, 2007, 2014, 2016, 2018ab; ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018; RODRIGUES; GALVÃO, 2018; CARMO; CASTRO, 2019).

Importante elencar que o campo acadêmico dos conflitos e injustiças socioambientais, apesar de envolver predominante a análise de casos locais, não apenas acumulou um aprendizado sobre as dinâmicas sociais desses conflitos, como também propôs a crítica aos próprios modelos de desenvolvimento econômicos hegemônicos. Tal crítica se dá especialmente pelos trabalhos de sistematização com acúmulo de experiências que desembocam em avaliações críticas das formas pelas quais esses projetos de desenvolvimento se efetuam no território brasileiro.

Nesse sentido, por exemplo, é possível citar a publicação “*Dossiê, desastres e crimes da mineração em Barcarena*”, organizada pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da UFPA (CARMO; CASTRO, 2019), a qual contém, entre outros, estudos sobre a expansão territorial das empresas de mineração na Amazônia e padrões sobre os desastres na área de mineração, além de relatos de experiências locais. Segundo as palavras dos organizadores da obra, novas metodologias interdisciplinares e transescalares são fundamentais para compreender os problemas causados pelo desenvolvimento e seus múltiplos riscos. Trabalhos sistêmicos nas áreas de mineração, hidrelétricas e grandes projetos também são produzidos pelo Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA), da UFMG (ZHOURI, 2011, 2018ab; ZHOURI; VALÊNCIO, 2014; ZHOURI; CASTRO; BOLADOS, 2016), dentre muitos outros.

Na sequência, apresenta-se uma sistematização das classificações pertinentes ao campo dos estudos dos conflitos socioambientais:

Quadro 3. Classificações no campo dos conflitos e injustiças socioambientais

Categoria	Classificações
Causas de disputas	Controle e acesso aos recursos naturais Impactos ambientais e sociais Valores e modos de vida
Atores envolvidos	Causadores dos conflitos Populações atingidas Apoiadores Instituições
Fases	Preparação Embate Conclusão
Posições adotadas	Promoção Apoio Neutralidade Oposição Veto
Ações	Protestos Campanhas

	Elaboração de estudos técnicos Ocupações Mobilização social e institucional Negociação Acordo Judicialização
Caracterização crítica	Racismo ambiental Injustiças ambientais Alternativas infernais Zonas de sacrifício Violências epistemológicas Criminalização dos movimentos sociais Crítica aos modelos de desenvolvimento
Recortes temáticos	Mapeamento e Cartografias Casos e/ou setores econômicos específicos (mineração, energia, agronegócio) Conflitos afetos aos processos de planejamento urbano Megaempreendimentos de projetos governamentais

Fonte: elaboração própria baseada em: Nascimento e Bursztyn (2010); Little (2001); Jacobi (1995); Bursztyn (2001); Losekann (2016); Losekann e Bissoli (2017); Gediell *et al.* (2015); Souza-Lima e Gurski (2018); Acselrad (2018); Zhouiri (2007, 2014, 2016, 2018ab); Abers (2019); Rodrigues e Galvão (2018); Selene e Pacheco (2006); Carmo e Castro (2019).

Os estudos sobre conflitos e injustiças socioambientais, portanto, têm direcionamento crítico ao ambiente democrático brasileiro, efetuando denúncias sobre as limitações das instâncias participativas estatais, captura dos interesses políticos pelos poderes econômicos e violações a direitos democráticos socioambientais.

Consoante delimitado na parte introdutória desta tese, o argumento é no sentido da possibilidade de avanço nos esforços de análise das fases que antecedem os conflitos socioambientais, isto é, nos processos decisórios que envolvem o planejamento estatal e econômico dos setores com grandes impactos territoriais. Isso se dá a partir de uma análise crítica de longa duração que reconheça um problema histórico de autoritarismo e desigualdade política na sua faceta de separação artificial entre modelos de desenvolvimento e meio ambiente pela separação entre política e técnica.

2.2.5 Pluriversidade democrática

Considera-se a pluriversidade democrática uma corrente teórica que compõe um movimento acadêmico, social e político de defesa nos modos de pensar, ser, viver e fazer a partir das comunidades à margem do desenvolvimento capitalista e crítico às racionalidades impostas pela colonialidade europeia. Em melhores termos, trata-se de pensar e realizar outras realidades e reconhecer demais universalidades como formas legítimas de existência, ao passo que tais experiências podem fornecer alternativas para modificação do sistema hegemônico.

Diversas são as nomenclaturas que se inscrevem neste ideário: decolonialidade (MIGNOLO, 2003; ESCOBAR, 2003; BALLESTRIN, 2013), pós-desenvolvimento (ESCOBAR, 2005; LATOUCHE, 2006, 2009), epistemologias do Sul (SANTOS; MENEZES, 2009) e pluriversos (KHOTARI *et al.*, 2019). A utilização cultural das expressões varia de acordo com autores e espacialidades de origem. Dessa fundação epistemológica insurgem os estudos específicos sobre toda a multiplicidade de experiências materiais pluriversas, tais como o *buen vivir*, o *sentipensar*, o decrescimento, a convivencialidade, a agroecologia, os direitos da natureza, comunidades zapatistas autônomas, etc., apenas para citar exemplos latino-americanos mais notórios. Em comum, todas demonstram proximidade com os sujeitos subalternos, povos autóctones ou originários e sua centralidade na emergência de alternativas à matriz capitalista de desenvolvimento, com a finalidade de combater as lógicas de apropriação, violência, opressão e exclusão vigentes.

Nessa perspectiva, o movimento igualmente se debruça sobre a questão democrática. Constata-se, novamente, uma pluralidade de expressões, das quais se destacam os termos *demodiversidade* (SANTOS; MENDES, 2019), *etnodemocratização* (ALBUQUERQUE, 2015, 2019), *Democracia da Terra* (SHIVA, 2005), *Democracia Ecológica Radical* (KOTHARI, 2014), *Ecologia dos Saberes Democráticos* (SANTOS; MENDES, 2019), que se referem a novas democracias, de tal sorte que seus usos são compreendidos pelo termo “*pluriversidade democrática*”. A justificativa principal para tal escolha é a incorporação da expressão *pluriverso* de maneira comum por autores da América Latina, Ásia e África (KHOTARI *et al.*, 2019), cuja conotação estimula novas utopias, imaginários e realidades. Nesse sentido, um importante indicativo para o emprego da expressão *pluriverso* foi a publicação da recente obra intitulada “*Pluriverse: a post-development dictionary*” (KHOTARI *et al.*, 2019), com mais de 100 ensaios sobre experiências transformativas e alternativas, organizada por teóricos de renome mundial de diversas partes do mundo, como Ashish Kothari (indiano, teórico pós-desenvolvimentista e ecólogo), Ariel Salleh (australiana, teórica do ecofeminismo), Arturo Escobar (colombiano-norte-americano, teórico do decolonialismo), Federico Demaria (espanhol, teórico do decrescimento), e Alberto Acosta (equatoriano, teórico do *buen vivir*).

Em igual linha, na recente obra “*Demodiversidade – imaginar novas possibilidades democráticas*”, Boaventura de Souza Santos e José Manuel Mendes (2019) intitulam o primeiro capítulo como “*O pluriverso da democracia*”. A obra foi instigada pelo cenário de crise da democracia representativa no mundo, com expansão do populismo de extrema direita, ilustrado

pelas eleições de Donald Trump e pelo plebiscito de saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit). Os autores refletem sobre alternativas aos modelos democráticos vigentes, denominados como “*Ecologia dos saberes democráticos*” como forma de emancipação social a partir das epistemologias do Sul (SANTOS; MENDES, 2019). As perguntas fundamentais a serem respondidas pela demodiversidade seriam, portanto, o modo como a teoria democrática pode ser analisada pelas epistemologias do Sul e as inovações que este Sul Global de internacionalidades e interculturalidades traria para a teoria democrática ao ser questionada a sua suposta universalidade. De acordo com os autores, as epistemologias do Sul teriam o objetivo de identificar e denunciar o que é invisibilizado e desvalorizado (uma Sociologia das ausências e das emergências), e identificar princípios e práticas de governança que apontem para outras experiências e aprendizagens de democracias. Nas palavras dos autores, estudos de caso na área envolvem, além da articulação entre democracia representativa e democracia participativa e formas de deliberação democrática, exemplos de democracia comunitária de comunidades indígenas e camponesas da África, América Latina e Ásia. Assim, os estudos seriam fundados em conceitos de democracia de alta intensidade, demodiversidade, tradução intercultural e experiência democrática e democratização da democracia, sem prejuízo de movimentos de rua. É de todo expressiva a frase que sintetiza esse pensamento “a Europa pouco tem a ensinar ao mundo e, por outro lado, tem uma enorme dificuldade de aprender com experiências não europeias e do Sul global.” (SANTOS; MENDES, 2019, p. 602).

A obra, todavia, não destaca estudos brasileiros específicos com esta abordagem, incluindo apenas a reflexão de Avritzer sobre o esgotamento dos sistemas participativos locais no Brasil e a necessidade de consolidação das instituições e da integração das políticas em diversas escalas, do local ao nacional, e a reflexão de Peschanski sobre os protestos de junho de 2013. Os únicos estudos brasileiros citados na obra abordam o próprio esgotamento do modelo democrático brasileiro. Os exemplos mais regionalmente próximos de pluriversidade democrática seriam os capítulos escritos por Vivian Urquidí, Rebeca Jasso-Aguilar, Maria Teresa Zegada, José Luis Exeni e Mara Bicas sobre a América Latina, especialmente os exemplos de Bolívia e Equador, os paradigmas do Buen Vivir e da Pachamama como bases plurinacionais ao modelo extrativista e agroexportador vigentes e dominantes na região.

Em “*Pluriverse: a post-development dictionary*” (KHOTARI *et al.*, 2019) são exploradas diversas iniciativas transformadoras globais (a obra também tem uma seção com

soluções reformistas¹⁴). A obra foi inspirada e está em colaboração com a plataforma digital de mapeamento de experiências *Global Tapestry of Alternatives* e consta no sítio radicalecologicaldemocracy.org. Não há como dissociar as experiências tratadas de seu caráter político na mobilização de corpos e mentes e articulação de alternativas aos modelos de desenvolvimento e configurações democráticas. Nas palavras dos organizadores, “democracia – como um processo em permanente radicalização – deve dialogar com todas as áreas da vida, começando com o corpo e movendo-se para afirmar seu lugar numa Democracia da Terra.” (KOTHARI *et al.*, 2019, p. xxi, tradução livre). De todo modo, é possível delimitar uma análise geral sobre a crítica pluriversa do Capitalismo Verde e promissores potenciais transformativos que se vislumbram sob a perspectiva democrática.

Em termos gerais, os autores elencam que caminhos para uma biocivilização abarcariam as seguintes características: diversidade e pluriversidade; autonomia e autossuficiência; solidariedade e reciprocidade; éticas comuns e coletivas; direitos da natureza; interdependência; simplicidade e suficiência; inclusividade e dignidade; justiça e equidade; não hierarquia; dignidade do trabalho; direitos e responsabilidades; sustentabilidade ecológica; não violência e paz (KOTHARI *et al.*, 2019, p. xxix).

Sob a ótica da pluriversidade democrática, defendem a agência política daqueles marginalizados, explorados e oprimidos. Com inspiração no movimento *Vikalp Sangam*, existente na Índia desde 2014, os autores citam como valores fundamentais a democracia direta e delegada, com reconhecimento da capacidade e oportunidade de todo o ser humano participar e estabelecimento de delegados de forma consensual, respeitosa e com suporte das necessidades e direitos daqueles marginalizados; a democracia econômica com autonomia de produção, distribuição e comercialização local; e democracia da diversidade cultural e de conhecimento, com uma pluralidade de formas de viver, ideias e ideologias respeitadas e acesso democrático, incluindo tradicional, ciência e tecnológica de forma igualitária para todos (KOTHARI *et al.*, 2019, p. xxix).

Para melhor sistematização, organizou-se no Quadro 4, a seguir, os movimentos específicos que refletem o ideário de pluriversidade democrática a partir das experiências identificadas na literatura:

¹⁴ Sobre a distinção entre soluções reformistas e iniciativas transformativas, os autores elucidam: “Iniciativas transformativas diferem de soluções *mainstream* ou reformistas em um número de jeitos. Idealmente, aquelas vão à raiz do problema. Elas questionam o que nós já identificamos como características centrais do discurso do desenvolvimento – crescimento econômico, produtivismo, a retórica do progresso, racionalidade instrumental, mercados, universalidade, antropocentrismo e sexismo. Estas alternativas transformativas abarcam uma ética radicalmente diferente daquela que permeia o sistema vigente.” (KOTHARI *et al.*, 2019, p. xxix, tradução livre).

Quadro 4. Experiências de pluriversidade democrática

Nome	Local	Características
Autonomia Zapatista	México	Elemento central do movimento Zapatista, com criação de unidades rebeldes municipais para combater o governo central, com fundamento no art. 39 da Constituição Mexicana. Os governos são organizados por áreas de atuação e as posições hierárquicas são rotacionais, coletivas e não remuneradas. Guiados pela máxima de governar obedecendo à coletividade, incluindo os princípios de servir e não ser servido, de representar e não substituir, de construir e não destruir, de obedecer e não de comandar, de propor e não de impor, de convencer e não de derrotar, de ir para baixo e não para cima.
<i>Vikalp Sangam</i> – Democracia Radical Ecológica (<i>eco-swaraj</i>)	Índia	Movimento consubstanciado num processo de confluência de diversas experiências indianas com participação de comunidades, movimentos sociais e interessados, desde 2014. Baseado nos princípios da democracia direta e delegada, com reconhecimento da capacidade e oportunidade de todo o ser humano participar e estabelecimento de delegados de forma consensual, respeitosa e com suporte das necessidades e direitos daqueles marginalizados; a democracia econômica com autonomia de produção, distribuição e comercialização local; e democracia da diversidade cultural e de conhecimento, com uma pluralidade de formas de viver, ideias e ideologias respeitadas e acesso democrático, incluindo tradicional, ciência e tecnológica de forma igualitária para todos.
Economia Democrática	Curdistão	Movimento curdo fundado no princípio da democracia autônoma, baseado numa economia e democracia comunitária. A comunidade observa princípios de igualdade de gênero e ecologia. Tem na pessoa de Abdullah Öcalan seu intelectual principal.
Estados Plurinacionais	Equador e Bolívia	Concepção de Estados Plurinacionais instituídos nos textos constitucionais do Equador, em 2008, e da Bolívia, em 2008, com introdução de novas formas democráticas representativas, participativas e comunitárias e reconhecimento dos espaços físicos, línguas originárias e formas de viver como parte de uma nação plural. Este processo foi resultado direto da mobilização social em torno das concepções de mundo das populações indígenas, sintetizadas pelas ideias de <i>Buen Vivir</i> e da <i>Pachamama</i> , e originárias de tradições como da <i>suma qamana</i> dos Aymaras, <i>sumak kawsay</i> dos Guaranis bolivianos e de <i>allin kawsay</i> dos Quechuas.
Abahlali base Mjondolo (residentes das barracas)	Durban, África do Sul	Movimento urbano fundado na ocupação e posse de terras, apropriação e reivindicação de serviços e contestação da forma de tratamento da população pobre, com recusa de aceitação de terrenos na periferia urbana. Os três compromissos principais são com a terra, habitação e dignidade.

Fonte: elaboração própria a partir de Santos e Mendes (2019); Kothari *et al.* (2019).

Ressalva-se que estudos com abordagem de pluriversidade democrática não se confundem ou se limitam a estudos etnográficos de comunidades tradicionais ou movimentos sociais, os quais já têm longa tradição na escola brasileira, notadamente pelo viés de tradições culturais e de modos de produção e reprodução econômica, inclusive de sustentabilidade socioambiental. A questão que se coloca é, pois, partir do ponto de vista dessas alternativas para promover a crítica e a refundação dos modelos democráticos em vigor.

No caso brasileiro denota-se escassez de estudos sob o ponto de vista da pluriversidade democrática, expressamente identificados como tal, além de ausência de pesquisas nesse sentido, com recortes socioambientais. Essa conclusão pode ser feita a partir da base de dados da Plataforma Capes, de pesquisa na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e nos Anais dos Encontros da Associação Brasileira de Ciência Política.

A pesquisa na BDTD revelou dois estudos com o termo *demodiversidade*, sendo um sobre Orçamento Participativo e outro sobre os movimentos Participa.br e Decide Madrid, nenhum deles, porém, com grandes inserções no campo socioambiental. Com os termos *Earth Democracy*, *democracia ecológica* ou *etnodemocratização* não foram encontrados estudos. Já com o termo *democracia comunitária* foi localizado um estudo sobre constitucionalismo comunitário da experiência andina. E com o termo *pluriverso* e *variações* (pluriverse, pluriversidade, pluriversais) foram localizados cinco trabalhos, sendo três afetos ao campo socioambiental, um sobre conflitos socioambientais no litoral Sul do Espírito Santo, um sobre o caso da instituição universitária no Equador *Pluriversidad Amawtay Wasi* e outro sobre a Caravana Agroecológica Cultural do Rio de Janeiro. Ampliando a pesquisa para o termo *decolonial*, foram localizados 246 trabalhos, sendo que a maior parte se refere à educação (93), arte e literatura (28), questões de gênero, movimentos feminista, negro e LGBT (26), obras de autores específicos (16), religião (11), criminalização (8), história (8), linguagem (2), gastronomia (1), bioética (1). Dos 52 restantes foi possível categorizar estudos com interlocução na temática *democracia e meio ambiente*, porém com uma multiplicidade de enfoques que acabam por denotar o *status* dos estudos de pluriversidade democrática. Em resumo, notou-se um enfoque considerável nas experiências de plurinacionalidade na América Latina e regiões autônomas zapatistas, como exemplos de alternativas democráticas.

Por outro lado, no contexto brasileiro, localizou-se um total de 26 estudos centrados na crítica à colonialidade do poder, isto é, na imposição de uma visão colonialista, seja de políticas públicas, processos de marginalização espacial e conflitos socioambientais do modelo desenvolvimentista e neoextrativista brasileiro. Sob o espectro da construção de alternativas, vislumbram-se estudos na área de mobilização transnacional indígena, autonomia territorial e autodeterminação indígena e formulação de políticas públicas, especialmente construídas por mulheres, e nas áreas de Saúde e Agroecologia. Cabe pontuar, também, que os estudos citados na Pedagogia, em sua maioria, dizem respeito às construções pluriversais de modelos educativos, talvez restando aí o maior campo de pesquisa no Brasil, com aplicações concretas desse conceito.

Em relação à questão democrática, buscou-se nos Anais dos Encontros da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), nos termos *demodiversidade*, *epistemologias do Sul*, *pluriverso*, *democracia comunitária*, *etnodemocracia* e *multiculturalismo*, cujo resultado confirmou a escassez de estudos nessas perspectivas. Nos anais disponíveis eletronicamente no sítio oficial da Associação, referentes aos últimos quatro encontros, localizaram-se apenas 13 estudos, com destaque para as produções consistentes de Luciana Maria de Aragão Ballestrin sobre Teoria Política da Descolonização e Teoria Política Feminista Decolonial.

Esse levantamento bibliográfico revela claramente um potencial de pesquisa não performado até o momento no cenário brasileiro sobre perspectivas decoloniais de arranjos democráticos e a sua intersecção em matérias socioambientais, bem como de avanços de potenciais de ação política na criação de novos experimentos democráticos que sirvam de fonte para a exploração desses pluriversos. A preocupação maior não é tanto pela falta de inspiração na academia – muito pelo contrário –, mas pelo fato de que este quadro revela a noção de plurinacionalismos e pluriversos, o que ainda é um horizonte muito distante num país onde não se permitem experimentos democráticos que extrapolem as burocracias estatais. E, mais do que isso, os movimentos sociais e as populações tradicionais parecem estar tão cercados por processos permanentes de conflitos socioambientais que acabam sendo o foco da academia brasileira. O argumento, nesse sentido, é apontar o quadro de desigualdade política na construção dos processos democráticos de planejamento.

2.2.6 Sistematização do mapeamento dos estudos sobre democracia participativa no campo socioambiental no Brasil

O mapeamento dos estudos sobre democracia participativa no campo socioambiental brasileiro pode ser sistematizado a partir das suas categorias de pesquisa, objetivos principais, categorias teórico-metodológicas, recortes temáticos, pesquisadores referenciais e democráticas para o cenário brasileiro.

A primeira categoria de pesquisa identificada é denominada “Repertório de Ações da sociedade perante instituições públicas”, a qual tem como objetivos principais: a) efetuar o diagnóstico da atuação dos atores sociais dentro de um marco espacial e temporal, na busca por seus interesses junto às estruturas estatais, com respectiva avaliação dos seus resultados; b) promover o levantamento das ações de acompanhamento, controle, cooperação e/ou confronto das redes de interações entre atores e arranjos institucionais vigentes, as capacidades de absorção das demandas sociais, formas de deliberação e o impacto dessa

modelagem no resultado de suas ações. Para tanto, identificou-se como categorias teórico-metodológicas condutoras os conceitos de repertórios de ação, redes de interação e desenhos institucionais. Os recortes temáticos mais visualizados se referem às relações e formações dos movimentos ambientais nos contextos governamentais, conselhos e espaços participativos de caráter ambiental e atuação dos movimentos ambientais perante o Poder Legislativo e Judiciário. Como pesquisadores referenciais nessas áreas estão Rebecca Abers, Margaret Keck e Cristiana Losekann. Há um reforço das relações com o Estado e com as instituições brasileiras nas conquistas ou violações democráticas no campo socioambiental.

A segunda categoria de pesquisa identificada é conhecida como “Ativismo Burocrático”, e tem como objetivos principais: a) identificar agentes da burocracia estatal, egressos ou não da militância social, e suas formas de atuação dentro das estruturas burocráticas para influir nos processos decisórios em prol de determinadas causas; b) especificamente, mediante identificação da percepção dessas pessoas quanto às suas responsabilidades, as estratégias utilizadas, as suas possíveis motivações (morais, identitárias, políticas, profissionais, pessoais, etc.), fatores externos de influência (ligações e relações com redes e organizações militantes) e os resultados alcançados; c) visibilização e reconhecimento do ativismo no interior das estruturas burocráticas; d) compreensão das condições pelas quais agentes do Estado podem contestar e alterar medidas do próprio aparato estatal e formas de coordenação de arranjos institucionais em múltiplas escalas de ação nas políticas públicas complexas. As principais categorias teórico-metodológicas condutoras seriam o ativismo burocrático, autoridade prática e interações. As pesquisas realizadas costumam envolver a atuação de burocratas na defesa de causas e construção de políticas públicas ambientais. Como exemplo de pesquisadora referencial, destaca-se a pessoa de Rebecca Abers. Assim, a linha vislumbra as conquistas democráticas socioambientais sob o ponto de vista das atuações subjetivas dos sujeitos burocratas, evidenciando as potencialidades de suas atuações dentro das limitações burocráticas estatais.

Um terceiro campo de pesquisa é aqui intitulado “Qualidade Democrática e Desempenho Ambiental”, cuja finalidade é aferir a correlação entre indicadores de desempenho de qualidade democrática e qualidade ambiental a partir das categorias teórico-metodológicas condutoras como indicadores de desempenho democrático e ambiental e pesquisa comparada. A principal temática de pesquisa constatada surgiu da contraposição dos índices que mensuram a qualidade democrática, como o *Democracy Index*, e os índices que medem o desempenho ambiental, como o *Environmental Performance Index*, no contexto da América Latina. Dentre

pesquisadores referenciais foram localizados os estudos de Diego Freitas Rodrigues, José Alexandre da Silva Júnior e Mari Salette Amorim. Os estudos nesta seara apontam para as correlações entre uma maior proteção ambiental em realidades de maior ambiente democrático, em caráter geral e nacional.

Um campo teórico relevante para a pesquisa brasileira concerne aos Conflitos e Injustiças Socioambientais. Dentre os objetivos principais das pesquisas estão: a) levantar as causas principais, atores, fases e ações durante os processos de conflitos socioambientais; b) identificar as estratégias utilizadas e os resultados alcançados para fins de acúmulo de experiências; c) caracterizar a crítica, ações políticas na divulgação pública dos resultados de pesquisa, fornecimento de subsídios científicos para os movimentos sociais e comunidades e participação nas esferas públicas. As categorias teórico-metodológicas mais relevantes são de conflitos socioambientais, racismo ambiental, injustiças ambientais, alternativas infernais, zonas de sacrifício, violências epistemológicas, resistências e criminalização dos movimentos sociais. As agendas de pesquisa são múltiplas, abarcando o mapeamento e cartografias de conflitos socioambientais, casos e/ou setores econômicos específicos (mineração, energia, agronegócio), conflitos afetos aos processos de planejamento urbano e megaempreendimentos de projetos governamentais. Os autores referenciais constantes são Henri Acselrad, Andréa Zhouri, Paul Little, Angela Alonso, Valeriano Costa, Cristiana Losekann, Selene Herculano, Tania Pacheco e Marcel Bursztyn. Há um direcionamento crítico ao ambiente democrático brasileiro, efetuando denúncias sobre as limitações das instâncias participativas estatais, captura dos interesses políticos pelos poderes econômicos e violação a direitos democráticos socioambientais.

Por fim, a última corrente levantada é a da “Pluriversidade Democrática”, cujo objetivo principal é a elaboração de propostas e a construção de alternativas aos modelos de desenvolvimento capitalista e de democracia representativa liberal. Dentre as categorias teórico-metodológicas constam: demodiversidade, democracia da terra, democracia ecológica radical, ecologia dos saberes democráticos, etnodemocracia e pluriverso, decolonialidade, epistemologias do sul e pós-desenvolvimentismo. As temáticas de pesquisas envolvem práticas de comunidades, povos e comunidades tradicionais e movimentos sociais. Como pesquisadores referenciais pode-se citar os nomes de Boaventura de Souza Santos, Arturo Escobar, Dimas Floriani, Ashish Kothari e Alberto Acosta, que propõem refundar os modelos democráticos em vigor a partir de novas experiências democráticas socioambientais. Nesse sentido, o Quadro 5, a seguir, ilustra a sistematização da matéria.

Quadro 5. Mapeamento dos estudos sobre democracia participativa no campo socioambiental no Brasil

Categoria de pesquisa	Objetivos principais	Categorias teórico-metodológicas condutoras	Recortes temáticos	Perspectivas sobre a democracia
Repertório de ações da sociedade perante instituições públicas	Efetuar o diagnóstico da atuação dos atores sociais dentro de um marco espacial e temporal na busca por seus interesses junto às estruturas estatais e respectiva avaliação dos seus resultados; Levantamento das ações de controle, acompanhamento, cooperação e/ou de confronto das redes de interações entre atores e os arranjos institucionais vigentes, suas capacidades de absorção das demandas sociais, suas formas de deliberação e o impacto dessa modelagem no resultado de suas ações.	Repertórios de ação Redes de interação Desenhos institucionais	Relações e formações dos movimentos ambientais nos meios governamentais; Conselhos e espaços participativos de caráter ambiental; Atuação dos órgãos ambientais perante o Poder Legislativo; Atuação dos órgãos ambientais perante o Poder Judiciário	Reforço das relações com o Estado e as instituições brasileiras para as conquistas ou violações democráticas no campo socio-ambiental.
Ativismo burocrático	Identificar agentes da burocracia estatal, egressos ou não da militância social, e suas formas de atuação dentro das estruturas burocráticas para influir nos processos decisórios em prol de determinadas causas; Especificamente, mediante identificação da percepção dessas pessoas quanto às suas responsabilidades, estratégias utilizadas, motivações (morais, identitárias, políticas, profissionais, pessoais, etc.), fatores externos de influência (ligações e relações com redes e organizações militantes) e resultados alcançados. Visibilização e reconhecimento do ativismo dentro das estruturas burocráticas; Compreensão das condições pelas quais agentes do Estado podem contestar e alterar medidas do próprio aparato estatal e formas de coordenação de arranjos institucionais em múltiplas escalas de ação dentro de políticas públicas complexas.	Ativismo burocrático Autoridade prática Interações	Atuação de burocratas na defesa de causas e construção de políticas públicas ambientais.	Vislumbra as conquistas democráticas socioambientais sob o ponto de vista das atuações subjetivas dos sujeitos burocratas, evidenciando as potencialidades de suas atuações dentro das limitações burocráticas estatais.

Qualidade democrática e desempenho ambiental	Aferição das correlações entre indicadores de desempenho de qualidade democrática e de qualidade ambiental.	Indicadores de desempenho democrático e ambiental Pesquisa comparada	Contraposição dos índices que mensuram a qualidade democrática, como <i>Democracy Index</i> , e os índices que medem o desempenho ambiental, como o <i>Environmental Performance Index</i> , no contexto América Latina.	Apontamento das correlações entre maior proteção ambiental em realidades de maior ambiente democráticos, em caráter mais geral e nacional.
Conflitos socioambientais e injustiças ambientais	Levantamento das causas principais, atores, fases e ações durante os processos de conflitos socioambientais; Identificação das estratégias utilizadas e resultados alcançados para fins de acúmulo de experiências; Caracterização crítica, ações políticas na divulgação pública dos resultados de pesquisa, subsídios científicos para os movimentos sociais e comunidades e participação nas esferas públicas.	Conflitos socioambientais Racismo ambiental Injustiças ambientais Alternativas infernais Zonas de sacrifício Violências epistemológicas Resistências Criminalização dos movimentos sociais	Mapeamento e Cartografias Casos e/ou setores econômicos específicos (mineração, energia, agronegócio) Conflitos nos processos de planejamento urbano Megaempreendimentos de projetos governamentais	Crítica ao ambiente democrático brasileiro, efetuando denúncias sobre as limitações das instâncias participativas estatais, captura dos interesses políticos pelos poderes econômicos e violação a direitos democráticos socioambientais.
Pluriversidade democrática	Propostas e construção de alternativas ao modelo de desenvolvimento capitalista e ao modelo de democracia representativa.	Demodiversidade Democracia da Terra Democracia Ecológica Radical Ecologia dos Saberes Democráticos Etnodemocracia e Pluriverso Decolonialidade Epistemologias do Sul Pós-desenvolvimentismo	Movimentos Sociais e Populações Tradicionais Novos constitucionalismos Defesa de territórios	Propõe a refundação dos modelos democráticos em vigor a partir de novas experiências democráticas socioambientais.

Fonte: elaboração própria (2020).

2.3 SOBRE O PENSAMENTO JURÍDICO: DO VIÉS PROCEDIMENTALISTA-LEGALISTA-REDUCIONISTA AO PLURALISMO JURÍDICO

Do ponto de vista do pensamento jurídico ambiental constata-se a posição significativa ora denominada como procedimentalista-legalista-reducionista com explicações descritivas do significado das normas e com elogios à legislação vigente como via de concretização ao princípio da participação. Por outro lado, há uma parcela menor, vinculada aos movimentos de defesa dos direitos socioambientais, que passou a denunciar a existência de um problema. De todo modo, o tom que permeia o tema vai de suficiência normativa à críticas a sua inefetividade. Claramente constata-se que as questões estruturantes postas pela teoria política democrática ou pela Ecologia Política parecem não ter grande penetração no pensamento jurídico. Se, por um lado, tem-se uma análise reducionista da participação (como direito à informação e à consulta), muito menos ela é renegada à democratização da gestão ambiental e à muralha de separação criada em relação ao planejamento dos setores econômicos e modelos de desenvolvimento econômico. Por outro lado, como num pedestal imune a qualquer falha, tem-se na alta dependência da judicialização o meio hipotético de solução para os problemas de inefetividade normativa. Nesse cenário, no presente trabalho defende-se que que exista, no pensamento jurídico, um potencial adormecido de inclusão de uma perspectiva mais ampla de participação que contemple a democratização do debate sobre alternativas dos modelos de desenvolvimentos hegemônicos.

Em consulta aos principais manuais brasileiros de Direito Ambiental, os quais servem de subsídio para os programas de graduação em Direito e provas da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), é possível diagnosticar um discurso redutor dos sentidos da participação como mera possibilidade de sugestão ou crítica da população, completamente desprovida de qualquer ideia de democratização dos sentidos do desenvolvimento. É sintomático, por exemplo, que Celso Fiorillo, um dos principais doutrinadores jusambientalistas, ilustre o princípio da participação no sentido de atuação conjunta da sociedade, evidenciando como único exemplo o ajuizamento de ações civis públicas por ONG's e pelo Ministério Público para, na sequência, inferir sinteticamente que os dois elementos fundamentais para esse princípio são a informação e a Educação Ambiental (FIORILLO, 2018). Não há quaisquer digressões sobre instrumentos participativos institucionais. Quanto às audiências públicas em licenciamentos ambientais, o autor se limita a indicar a sua previsão normativa e inferir que recolhidas as críticas e sugestões permite-se a participação popular, ou seja: “a audiência tem por objetivo expor as informações do RIMA e, através disso, recolher críticas e sugestões com relação à instalação da atividade

local. Com isso, permite-se a participação popular.” (FIORILLO, 2018, p. 225). O mesmo reducionismo de ideário democrático é verificado em pelo menos três manuais de Direito Ambiental, nos quais a participação na esfera administrativa seria limitada aos direitos de informação, de petição e de estudo de impacto ambiental (TRENNEPOHL, 2018; ANTUNES, 2015; SIRVINSKAS, 2018). Em alguns livros, como de Toshio Mukai (2016), já na sua 10ª edição, não consta um tópico específico sobre o princípio da participação.

Além da questão da redução do potencial democrático, a literatura jurídica é pautada por um grande viés procedimentalista da participação. Antonio Beltrão (2009, p. 44) remete a um “princípio da oportunidade da participação pública”, aduzindo que “o dever do Poder Público limita-se a conceder tal oportunidade; caso não compareçam interessados, este princípio terá sido plenamente satisfeito, dado que, por óbvio, esta participação não pode ser imposta.” Interessante notar que o autor, se valendo de Alexandre Kiss, infere que “o direito ao meio ambiente, considerando as dificuldades em definir meio ambiente e, consequentemente, os meios judiciais de protegê-lo, consiste essencialmente em um direito procedimental.” (BELTRÃO, 2009, p. 44-45). Esse verniz procedimentalista é notado nos livros de Direito Ambiental de Fabiano Melo de Oliveira e de Paulo de Bessa Antunes, com redação descritiva das hipóteses de realização de audiências públicas, prazo de divulgação, forma de publicidade e possibilidade de realização de críticas e sugestões que deverão ser considerados pelo órgão ambiental, a teor do que dispõe a Resolução Conama nº 09/1987 (OLIVEIRA, 2017, p. 190; ANTUNES, 2015, pp. 680-683).

A constatação de um problema mais complexo, ainda que realizada de forma generalizada, é feita por alguns autores minoritários. Em seu “*Manual de Direito Ambiental*”, apesar de reproduzir um limitado rol de instrumentos participativos, Luiz Paulo Sirvinskaskas (2018, p. 231) desenha perfeitamente o problema, mostrando que o grande exercício democrático a ser feito no país é a antecipação do debate, o que denomina como um projeto nacional. Afere, ainda, que no licenciamento ambiental tais discussões são realizadas tardiamente em espaços que não permitem a rediscussão sobre as diretrizes que mais beneficiariam a população.

Em contraposição ao campo hegemônico procedimentalista-legalista-reducionista presente nos manuais de direito ambiental, há, também, um campo teórico crítico que pode ser assim dividido: a) campo das injustiças socioambientais, o qual abarca denúncias no âmbito de conflitos socioambientais, limitações dos instrumentos participativos, bem como a dimensão operativa do direito à conquista ou violação de direitos socioambientais; b) campo do

pluralismo jurídico socioambiental, o qual incorpora as críticas do campo das injustiças socioambientais, mas também promove a construção de meios para a defesa da autonomia dos territórios como forma de democratização do meio ambiente, bem como de novas práticas democráticas emancipatórias; c) campo dos retrocessos democráticos socioambientais. É evidente que para a exposição dessas correntes não caberia a enunciação exaustiva de cada um dos trabalhos atrelados à sua corrente, mas suas visões principais.

Nesse viés, pode-se dizer que tais correntes críticas são vinculadas ao movimento socioambientalista, caracterizado pela articulação dos movimentos sociais e ambientalistas a partir do contexto de redemocratização brasileiro (SANTILLI, 2005, p. 4). Assim, o socioambientalismo se insere num contexto do movimento popular e teórico brasileiro, que busca a eficácia e efetividade concreta dos direitos socioambientais mediante alguns fatores principais, tais como inclusão das comunidades e povos afetados, repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios da exploração dos recursos naturais, nova concepção de desenvolvimento, redução da pobreza e das desigualdades sociais, valorização da diversidade cultural e ampla participação social na gestão ambiental (SANTILLI, 2005, p. 14). Ou, ainda, na concepção de Carlos Frederico Marés, relacionado com a proteção de bens imateriais de determinada coletividade, seus meios de se comunicar, saberes e afazeres, reprodução física e cultural, conhecimento sobre a própria história e a natureza com quem comparte a vida (MARÉS, 2002, p. 37). O socioambientalismo, portanto, está bem vinculado às pautas dos movimentos indígenas, extrativistas, quilombolas, caiçaras, trabalhadores sem terra, agricultores familiares e também movimentos urbanos (LIMA, 2006, p. 27).

A abordagem das injustiças socioambientais abarca tanto os estudos da violação de direitos em conflitos dessa espécie como, também, uma dimensão operativa do direito como meio para a sua violação ou conquista. Do ponto de vista do exercício democrático, portanto, a abordagem das injustiças socioambientais preceitua o papel ativo das populações tradicionais e pobres nas políticas de conservação ambiental, como também nos projetos de desenvolvimento. Dentre as principais temáticas, portanto, estão: a) a compatibilização desses povos e comunidades tradicionais com a criação e existências de unidades de conservação; b) a observância dos protocolos de consulta prévia e informada previstos na Convenção 169 da OIT; c) a violação aos direitos socioambientais nos processos de licenciamentos ambientais e por políticas públicas não ecológicas tais como, de aprovação de agrotóxicos, uso de transgênicos, etc.

Por sua vez, a corrente do pluralismo jurídico apresenta intersecções com os ideários de jusdiversidade e multiculturalismo, e tem com relevante referencial teórico a obra de Antonio Carlos Wolkmer (1994), “*Pluralismo Jurídico – fundamentos de uma nova cultura do direito*”. O autor defende o paradigma do pluralismo jurídico comunitário-participativo, o qual se coloca como movimento crítico ao paradigma moderno do monismo jurídico-estatal, isto é, admite centros de poder para além do Estado. Nas palavras do autor,

a formulação teórica e doutrinária do ‘pluralismo’ designa a existência de mais de uma realidade de múltiplas formas e ação prática e da diversidade de campos sociais com particularidade própria, ou seja, envolve o conjunto de fenômenos autônomos e elementos heterogêneos que não se reduzem entre si. (WOLKMER, 1994, p. 157).

No campo jurídico, isso representa o reconhecimento da autonomia jurídica, cultural e social de grupos para além dos limites definidos pelo Estado Nacional. Na definição de Wolkmer (1994, p. 195), o pluralismo jurídico seria “a multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sociopolítico, interagidas por conflitos e consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais.” Especificamente no Brasil, o pluralismo jurídico ganha contornos com o fortalecimento de movimentos sociais, comunidades sociais marginalizadas, povos e comunidades tradicionais com relações sociais próprias que atuam para além das capacidades estatais e com objetivos emancipatórios.

O paradigma do pluralismo jurídico vem sendo aplicado em diversas áreas da sociedade (movimentos sociais, comunidades marginalizadas, conflitos fundiários, associações, sindicatos, juizados especiais, etc.), especialmente para defesa dos direitos socioambientais afetos à cultura, território e biodiversidade. Neste ponto, no campo socioambiental vislumbra-se a conexão entre pluralismo jurídico e meio ambiente a partir de dois vieses principais, quais sejam, da defesa socioambiental da autonomia territorial e da defesa de novas experiências democráticas.

Sob o primeiro aspecto da defesa socioambiental da autonomia territorial, tem-se especificamente a vinculação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais nas suas relações socioambientais. Note-se que, para fins desta pesquisa, não se trata apenas de identificar a existência de estudos sobre o reconhecimento jurídico dos territórios e seus direitos associados, senão na sua associação com as questões socioambientais nas suas mais variadas facetas.

Importante apontar que as bases desse pensamento remontam ao paradigma de defesa da autodeterminação dos povos e das comunidades tradicionais, especialmente a partir das

bases do paradigma da Constituição Federal de 1988. Nesse viés, a obra seminal de Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2010, p. 112), “*O renascer dos povos para o Direito*”, resume esse ideário com a frase “a partir de 5 de outubro de 1988, o índio, no Brasil, tem o direito de ser índio.” Os direitos dos povos, segundo resume o autor, seriam, em primeiro lugar, os direitos de existir como povo, de manter a sua cultura e organização social, e, em segundo lugar, o direito ao território para que possam desenvolver a sua cultura e organização social (SOUZA FILHO, 2019, p. 22).

Na sua associação socioambiental e de maneira corrente, diversos são os trabalhos que estabelecem essa conexão a partir da designação do socioambientalismo. Dentre os direitos associados está tanto a demarcação de territórios como o direito ao consentimento prévio informado, à proteção legal dos conhecimentos tradicionais, à proteção da biodiversidade, às diferentes cosmovisões de natureza e da tutela de direitos associados à proteção desses territórios face aos distintos projetos de desenvolvimento.

Na linha do pluralismo jurídico, entretanto, não foi possível identificar estudos jurídicos afetos a novas experiências de defesa socioambiental das autonomias territoriais para além das comunidades e povos tradicionais. Estavam, pois, consubstanciadas na mobilização social para autodeterminação de comunidades de seus territórios, como em movimentos para institucionalização de territórios livres de mineração ou outros empreendimentos impactantes socioambientalmente. Nestes termos, pode-se caracterizar essa temática como pendente de produção jurídica consistente.

De outro lado, destacam-se as experiências democráticas do novo constitucionalismo latino-americano, especificamente a partir das experiências de insurgências populares na Bolívia e do Equador, e suas facetas socioambientais. Boaventura de Souza Santos (2011), em “*Para uma revolução democrática da justiça*”, faz uma revisão bibliográfica sobre o tema, denominando esse campo de estudo como “novíssimo pluralismo jurídico”. Neste ponto, é possível fazer a conexão do novíssimo pluralismo jurídico com a linha de trabalhos da pluriversidade democrática ambiental¹⁵.

Por fim, de maneira mais recente, especialmente em razão das rupturas democráticas a partir do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, uma linha emergente de associação entre

¹⁵ “A vontade constituinte das classes populares nas últimas décadas no continente latino-americano tem-se manifestado numa vasta mobilização social e política que configura um constitucionalismo a partir de baixo, protagonizado pelos excluídos e seus aliados, com o objetivo de expandir o campo do político para além do horizontal liberal, numa nova institucionalidade (plurinacionalidade), territorialidade (autonomia assimétrica), legalidade (pluralismo jurídico) e regime político (democracia intercultural) e subjetividades individuais e coletivas (indivíduos, comunidades, nações, nacionalidades).” (SANTOS, 2011, p. 116).

democracia e meio ambiente no pensamento jurídico brasileiro pôde ser identificada atinente à identificação dos processos de retrocessos democráticos socioambientais. Nesse sentido, cita-se a obra organizada pelo Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental, intitulada “*Retrocessos socioambientais e rupturas democráticas*” (MARÉS; CALEIRO; PIMENTAL, 2020), com artigos jurídicos sobre retrocessos socioambientais em pacotes legislativos, fragilização da estrutura administrativa ambiental, etc.

Diante do exposto, em linhas gerais, é possível sistematizar as associações e dissociações entre democracia e meio ambiente no pensamento jurídico brasileiro:

Quadro 6. Associações e dissociações entre democracia e meio ambiente no pensamento jurídico brasileiro

Linha de pensamento	Visões Predominantes
Procedimentalista-legalista-reducionista	Suficiência e defesa dos instrumentos e procedimentos legais participativos vigentes.
Injustiças socioambientais	Análise crítica dos conflitos socioambientais e denúncia das violações de direitos socioambientais. Dimensão operativa do Direito. Críticas à aplicação dos instrumentos e procedimentos legais participativos vigentes.
Pluralismo jurídico socioambiental	Incorporação das análises críticas do campo das injustiças socioambientais. Defesa socioambiental da autonomia dos territórios como forma de democratização do meio ambiente. Defesa das novas experiências constitucionais latino-americanas.
Retrocessos democráticos socioambientais	Análise jurídica dos retrocessos democráticos socioambientais.

Fonte: elaboração própria (2020).

A opacidade predominante do pensamento jurídico hegemônico dos manuais de direito ambiental em refletir com maior profundidade outros campos democráticos reflete uma cultura de dependência do Poder Judiciário para a tutela de direitos socioambientais. Como já tratado em trabalhos anteriores (BARRETO, 2014), há maior dependência do Poder Judiciário da concretização de direitos fundamentais em relação aos problemas técnicos e conflitos socioambientais complexos do que questionamentos sobre o ponto em que essa transferência dos espaços de discussão e resolução de conflitos à esfera jurisdicional seja benéfica para a democracia. A transferência das esferas participativas para a esfera jurisdicional acarreta imediata concentração e centralização do poder decisório na figura do juiz. O processo judicial é completamente intermediado e o conflito plenamente controlado. As partes do processo são representadas por procuradores, a definição da matéria técnica usualmente é respondida por um perito judicial e, nessa hipótese, o juiz encontra limitações objetivas e subjetivas de sua

formação jurídica e visão de mundo. Nesse quadro, o juiz também é um ator político na medida em que a decisão judicial é um ato de poder desprovido de neutralidade.

Com efeito, tal transferência também herda os prejuízos da temporalidade tardia em que problemas complexos batem às portas do Poder Judiciário. Essa temporalidade tardia se reflete em situações nas quais as violações de direitos socioambientais não puderam ser evitadas e já ocorreram – tornando mais dificultoso ou até inviável a sua reparação ou restauração. Ou, então, naquelas em que a aferição adequada de riscos socioambientais é inviável em razão da sobreposição de urgências políticas, econômicas e sociais preexistentes. Ou, ainda, naquelas em que a complexidade envolvendo políticas públicas ou empreendimentos/atividades demandaria soluções múltiplas, de longo prazo, envolvendo uma série de interfaces institucionais e sociais, com trabalhos de diagnósticos e avaliações de alternativas que não ocorreriam e tampouco seriam contempladas num processo de curta duração, com recursos limitados e com restrições participativas e, mais ainda, com profunda e inexorável concentração do poder decisório.

Ainda assim, é cada vez maior a importância da judicialização como repertório de ação para a concretização de direitos socioambientais no Brasil, em que pese a agenda de pesquisa das interações da sociedade com o Poder Judiciário ainda ser incipiente (LOSEKANN, 2017). Sob esse ponto de vista, destaca-se o estudo da autora sobre a mobilização legal nos conflitos socioambientais mediante ajuizamento de ações civis públicas no Estado de Espírito Santo e na cidade do Rio de Janeiro, com levantamento quantitativo das ações judiciais e entrevistas com membros do Ministério Público e representantes da sociedade. Se, por um lado, a sociedade vem conseguindo mobilizar o Ministério Público para as suas demandas judiciais, por outro, especialmente no caso dos projetos de setores com importância econômica para o governo, a judicialização ilustra a dificuldade de incorporação das agendas do ambientalismo e a ineficiência e inefetividade de algumas instituições participativas. Ademais, subjacente à insuficiência democrática que envolve os modelos de desenvolvimento, a atuação judicial também depende dos atores políticos do Ministério Público que, eventualmente, podem vir a adotar uma postura de conciliação com empresas causadoras de conflitos e que têm um sistema autônomo para filtrar denúncias e eleger prioridades. Ainda que, muitas vezes, a sociedade possa atuar no controle dessas instituições, não se pode deixar de mencionar que o Ministério Público não é dotado de um sistema forte de *accountability* (LOSEKANN, 2013). Entende-se, portanto, que apesar de a judicialização ser um meio de insurgência contra a atuação estatal, é

temerário que ela se dê como forma de correção de processos decisórios já concluídos e, muitas vezes, com aval de instituições participativas com composições problemáticas.

Para fins desta reflexão, é pertinente citar a crítica de Chantal Mouffe (2005) à ausência de esferas públicas democráticas onde a confrontação política possa se desenvolver, bem como a sua crescente substituição pelas instituições do sistema legal-judicial. Sob a teórica da democracia radical, esse fenômeno tem consequências negativas para a democracia, pois pressupõe a existência de uma solução imparcial aos conflitos sociais quando não há soluções imparciais na política.

Sobretudo, por se encarregar da efetivação de sucessivas violações aos parâmetros ambientais defendidos pela Ecologia Política, torna-se fundamental, para além da esfera judicial, não afastar o potencial de estratégias transformativas no âmbito do campo jurídico-institucional, assim entendido o espaço de produção de normas, organização estatal e elaboração de medidas, projetos, programas, planos e políticas públicas passíveis de enfrentamento socioambiental. Nesse sentido, vislumbra-se a existência dos seguintes potenciais transformativos da Ecologia Política no campo jurídico-institucional:

Quadro 7. Potenciais transformativos da Ecologia Política no campo jurídico-institucional

Discursos	Desconstrução de conjuntos de discursos e concepções embaixadores de agentes e processos decisórios que representam degradação ecológica e desigualdade nas relações socioambientais; Desenvolvimento de estratégias de comunicação social de novos discursos emancipatórios;
Normatividade	Identificação de normas não efetivas e alteração do quadro de insuficiências normativas para a concretização de direitos socioambientais; Questionamentos de normas prejudiciais no tocante aos processos decisórios e méritos das decisões com reflexos socioambientais; Dotar a normatividade de conteúdo político emancipatório;
Instituições	Fortalecimento das instituições públicas e civis de defesa socioambiental; Alteração do quadro de precarização das instituições de defesa socioambiental, inclusive mediante questionamento da situação de marginalização dos órgãos ambientais no orçamento e nas políticas públicas estatais; Dotar as decisões aparentemente técnicas de conteúdo político.

Fonte: BARRETO e FARIAS, 2019, p. 209.

Uma das preocupações teóricas da Ecologia Política deve ser a tradução das críticas epistemológicas para o campo jurídico-institucional e a definição de possibilidades, estratégias e formas de implantação de transformações que visam consolidar essa finalidade libertária e emancipatória da Ecologia Política. Nessa linha, sem prejuízo da judicialização como via de exercício da cidadania e da existência de instrumentos legais de democratização do acesso à Justiça, é imprescindível que o pensamento jurídico contemporâneo reconheça as limitações democráticas do Poder Judiciário e a necessidade de criação e fortalecimento de outros espaços

e processos decisórios, de sorte a não depender exclusivamente do Poder Judiciário como caminho predominante para a conquista de direitos socioambientais. Mais importante do que a busca pela não dependência de atores individuais jurídicos é a potencialidade de criação de inovações nas configurações institucionais e sociais que permitam maior igualdade de poder político nas questões geradoras de conflitos socioambientais.

Por conseguinte, há potencial de maior enfoque: a) na construção de práticas e estratégias políticas, envolvendo o desenvolvimento de novas possibilidades de diálogo e negociações políticas, contextualizados às realidades expropriatórias latino-americanas; b) na necessidade de revelação política nas análises socioambientais oficiais (seja em estudos de impactos ambientais, projetos de leis, justificativas e procedimentos público-governamentais de elaboração e execução de projetos, programas, planos e políticas públicas), as quais buscam sempre se dissociar do aspecto político como algo não técnico e não fundamental à medida que se quer implantar ou políticas com impactos socioambientais.

2.4 CONCLUSÕES SOBRE A PROPOSTA TEÓRICA: A SEPARAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE COMO UMA QUESTÃO DE DEMOCRACIA NO BRASIL

Qual o lugar da democracia no debate público ambiental brasileiro? Se sob uma perspectiva a legislação ambiental assegura diversos institutos participativos, por outro lado a questão perpassa e vai além das possibilidades participativas no tocante à democratização do meio ambiente e do desenvolvimento. A reflexão que se propõe é no sentido de posicionar a questão democrática no seu adequado lugar central para a leitura da realidade brasileira, ou melhor, como uma chave teórica para a compreensão das situações que permitem extravasar a problemática dos conflitos socioambientais para além das suas injustiças socioambientais. A injustiça socioambiental, em si, é um problema da democracia brasileira.

Na busca por essa complexa Ontologia das associações e dissociações entre meio ambiente e democracia, efetuou-se um esforço de investigação e mapeamento de avaliações e sentidos epistemológicos, como também de espaços potenciais de avanços teóricos. Encarou-se o objeto “democracia” na sua interface ambiental como um objeto complexo, caracterizado pela heterogeneidade dos seus elementos e pelas mútuas dependências e interrelações entre as partes e o todo. E, nessa empreitada, até mesmo para ser possível uma aproximação teórica, delineou-se um caminho de abordagem do tema a partir da sistematização de seus diversos

recortes possíveis para, então, delimitar e identificar os elementos integrativos e com significativa capacidade de reverberação do sistema socioambiental (GARCIA, 2011).

Inicialmente, esse caminho perpassou pela delimitação do sentido de democracia adotado neste estudo e, a partir de diversos conceitos teóricos (PATEMAN, 1992; COSTA, 2012; BRESSER PEREIRA, 2005; BONAVIDES, 2003; AVRITZER; SANTOS, 2003) compreendeu-se a democracia participativa como todas as demais formas de participação na esfera coletiva por parte do cidadão – movimentos sociais, organizações, academia e demais atores sociais –, o que pode ocorrer institucionalmente ou não, nos espaços públicos ou privados, de maneira cooperativa, deliberativa e/ou confrontacional, excluindo questões afetas à democracia representativa consistentes no exercício político do direito de votar, de ser votado e de influir nas disputas eleitorais.

Por se tratar de um fenômeno sócio-histórico, num segundo momento procurou-se efetuar o levantamento de diversos balanços gerais sobre o estado da democracia participativa do Brasil, os quais indicaram que, apesar de inúmeros avanços e experimentos democráticos que servem de referência para o mundo, é possível identificar um verdadeiro vácuo institucional quanto aos limites democráticos do planejamento de setores econômicos vinculados ao modelo desenvolvimentista neoextrativista e de infraestrutura associada (AVRITZER, 2016, pp. 1908-1910; TEIXEIRA, 2013, p. 130 e ss.; ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 132).

Ao adentrar no campo teórico socioambiental, vislumbrou-se, primeiramente, a necessidade de abordagens mais explícitas e aprofundadas sobre o objeto “democracia” por parte da Ecologia Política. Isso não significa dizer que o tema não seja tangenciado ou tratado de outras formas e, como a própria produção acadêmica, possa ser visto como exercício da democracia, a análise democrática a partir das relações de poder em diversas escalas territoriais, a democracia como defesa e conquista de direitos socioambientais, a democracia como uma visão de mundo, a crítica ao participacionismo democrático, a autogestão socioambiental como superação da democracia formal, a democracia como sistema subvertido pelo poder econômico, a democracia no sentido de socialização de recursos, e a democracia como novo modelo de cidadania para redefinição de territórios. Todas essas formas refletem aspectos diversos da realidade socioambiental, e se conectam e se interrelacionam, evidenciando a complexidade do fenômeno democrático socioambiental.

O mapeamento dos estudos sobre democracia participativa na gestão ambiental brasileira indicou, também, a presença de um problema histórico, permanente e nacional de conflitos socioambientais decorrentes dos processos de disputas social em torno dos

significados, usos e relações simbólicas e materiais do território (LITTLE, 2001; ACSELRAD, 2004, VIEGAS, 2009). No Brasil, esses processos são marcados pela desigualdade de tratamento, distribuição de impactos e acesso ao meio ambiente, criminalização de movimentos sociais e imposição de projetos para populações vulneráveis em condições precárias de oposição (fenômeno também denominado pela Sociologia dos conflitos socioambientais como “alternativas infernais” ou “zonas de sacrifícios”).

Chamou a atenção, nesse viés, a escassez de estudos sobre pluridiversidade democrática no Brasil, em contraposição à abundância de estudos sobre conflitos e injustiças socioambientais. Esse fato ilustra a própria escassez de experimentos democráticos socioambientais que inovem e extrapolem as burocracias estatais hegemônicas existentes, sendo a realidade conflituosa tão marcante e presente que acaba sendo o foco de imersão dos esforços da academia e da sociedade no seu enfrentamento.

A questão dos modelos de desenvolvimento econômico e dos conflitos socioambientais associados, portanto, é o ponto fulcral para a compreensão da realidade socioambiental brasileira. E, por outro lado, a questão democrática é o elemento integrativo e com significativa capacidade de reverberação para o enfrentamento dessa temática no campo socioambiental. A proposta teórica, portanto, é no sentido de que a separação entre a questão do desenvolvimento e do meio ambiente seja um problema de democracia, uma vez que: a) os modelos econômicos de desenvolvimento apresentam repercussões socioambientais que impactam toda a sociedade e definem as formas de ocupação dos territórios; b) os modelos econômicos de desenvolvimento podem apresentar assimetrias na democratização de acesso e exploração do meio ambiente; c) os modelos econômicos de desenvolvimento podem apresentar assimetrias na distribuição dos seus impactos socioambientais na população; d) os instrumentos participativos de questionamentos e suas processualidades podem ser insuficientes para permitir a democratização dos debates sobre os modelos econômicos de desenvolvimento; e) os processos de implantação de projetos associados a esses modelos econômicos de desenvolvimento podem apresentar práticas antidemocráticas de violências, ameaças e criminalização de seus oponentes; f) uma maior democratização dos debates, políticas públicas, normas e instituições afetas aos modelos de desenvolvimento econômico podem permitir a emergência de novas experiências democráticas para além das já vigentes na burocracia estatal.

À luz de todo esse panorama e desse percurso epistemológico, no que se pretende avançar, portanto, é na circunscrição da problemática do desenvolvimento e meio ambiente como uma questão de democracia, com a identificação dos momentos de separação entre esses

dois campos institucionais e com a demonstração da carência de democratização das questões que envolvem os modelos econômicos de desenvolvimento como fator gerador de conflitos e injustiças socioambientais.

No caso do Brasil, para o enfrentamento dessa matéria, parece ser fundamental o estudo do papel do Estado para as análises da questão socioambiental. A uma, porque a Ecologia Política demanda a análise da política (WALKER, 2012; LOUREIRO, 2013), sendo o Estado o lugar de excelência de concentração e do exercício do poder. A duas, pelo alto grau da dimensão institucional dos processos participativos do regime democrático brasileiro (DE MARIO; TRINDADE; TAVARES, 2018, p. 8; AVRITZER, 2016, p. 186; LAVALLE, 2011, p. 11, ARANTES, 2014, p. 386). A três, porque o Estado é o maior produtor e participante dos conflitos socioambientais no Brasil (PORTO; PACHECO; LEROY, 2013; BARRETO *et al.*, 2017a).

Nesse sentido, propõe-se uma análise crítica e desconstrutiva da modelagem institucional brasileira. Ao se refletir sobre os potenciais transformativos da Ecologia Política no campo jurídico-institucional, considera-se importante a identificação de normas não efetivas e a alteração do quadro de insuficiências normativas para a concretização de direitos socioambientais, a realização de questionamentos de normas prejudiciais no tocante aos processos decisórios e méritos das decisões com reflexos socioambientais e a crítica à ausência de conteúdos políticos emancipatórios dessa normatividade.

Em nível nacional, esse exame institucional permite explicitar a problemática pelas suas raízes profundas, históricas, permanentes e estruturantes na realidade brasileira. Em diferente ótica, igualmente pode propiciar a escolha de novas estratégias de ocupação, mobilização e exercício político, bem como novos caminhos para além das vias institucionais participativas já consolidadas, como é o caso dos processos de licenciamentos ambientais.

PARTE II – O DÉFICIT DEMOCRÁTICO INSTITUCIONAL NO PLANEJAMENTO QUE ANTECEDE OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

A segunda parte desta reflexão se volta à realidade democrática ambiental brasileira a partir da crítica a um modelo institucional que se encontra tão fortemente consolidado em todas as esferas federativas quanto esgotado socialmente, numa engrenagem que se entende estar associada ao autoritarismo e à desigualdade política na capacidade de influir nos processos decisórios. Esse esgotamento se revela não apenas pelos sucessivos casos de conflitos socioambientais no contexto de desenvolvimento econômico neoextrativista brasileiro e infraestruturas associadas e tratadas na literatura, como, também, pela carência de perspectivas para a superação desse modelo, o qual se manteve mesmo nos governos petistas.

Compreende-se que para além das leituras isoladas das situações de injustiças socioambientais, faz-se necessário enquadrar a questão dos conflitos socioambientais pela perspectiva do déficit democrático no planejamento e políticas de setores econômicos de grandes impactos territoriais. Não se trata, portanto, apenas de um modelo de inserção territorial, mas de um modelo histórico de participação pela exclusão da política e pela dissociação entre desenvolvimento e meio ambiente, sob a presunção de suficiência da técnica.

Efetuiu-se, nessa seara, um esforço no delineamento de um panorama mais amplo e estrutural, inspirado diretamente na concepção de história de longa duração de Fernand Braudel (2007), em busca de novas perspectivas provenientes das permanências e rupturas. Associado à concepção de história de longa duração também se situa o conceito de *path dependence* no sentido de que padrões específicos de temporalidade, sequência e formatos de atuação têm consequências políticas, e que a permanência de determinados cursos de ações gera mecanismos de autorreforço que importam em acréscimo da dificuldade de reversibilidade das ações tomadas (PIERSON, 2000, p. 266).

De forma análoga, ao tratar da Ecologia Política, e valendo-se da ideia de historiografia de longa duração, Little (2006) defende a utilização de múltiplas escalas temporais para a compreensão das combinações dialéticas naturais e sociais e das mudanças que somente se tornam visíveis depois de um longo período de tempo. De modo similar, Hochstetler e Keck (2007, p. 4044) efetuaram uma historiografia da política ambiental brasileira desde a década de 1950, a fim de identificar tendências predominantes dos movimentos ambientais. Como muito bem ressaltado pelas autoras, uma das vantagens de se fazer pesquisa sobre um longo período de tempo é, também, explorar o funcionamento de sistemas adaptáveis complexos. É esse o caso do sistema de gestão ambiental brasileiro. Noutros termos, não se quer dizer que esses

modelos não estão sujeitos a contingências, tampouco que são totalmente aleatórios, mas sua complexidade apresenta maior dificuldade na descrição de regularidades, permanecendo de todo modo, o problema. Como bem pontuado pelas autoras,

o *feedback* positivo (ou mecanismo de autorreforço) no caso do Brasil é precisamente a não resolução de questões-chave, as não decisões (CRENSON, 1971) e a natureza provisória da legislação política, cuja implementação requer uma mobilização separada de compromissos. (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 532).

É nessa orientação de longo prazo e de permanências que se levantaram dados em dois campos distintos, quais sejam, o do licenciamento ambiental e o do planejamento.

CAPÍTULO 3. A QUESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS

Neste terceiro capítulo adentra-se no debate da democracia nos processos de licenciamentos ambientais. Para tal empreitada, o capítulo é dividido nos seguintes tópicos: 3.1) A sala de espelhos da institucionalidade ambiental brasileira: compreendendo a gênese de um sistema de exclusão dos modelos de desenvolvimento da gestão ambiental; 3.2) A centralidade dos licenciamentos ambientais para a compreensão dos conflitos socioambientais e a questão das temporalidades e escalas democráticas; 3.3) A exclusão da política como forma de participação: a questão das audiências públicas; 3.4) Legado autoritário, centralização decisória e regime de exceção de direitos socioambientais nas medidas de Suspensão de Liminar e de Sentença (SLS).

3.1 A SALA DE ESPELHOS DA INSTITUCIONALIDADE AMBIENTAL BRASILEIRA: COMPREENDENDO A GÊNESE DE UM SISTEMA DE SEPARAÇÕES DOS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO AMBIENTAL

Como uma mancha que não sai, a democracia brasileira apresenta uma grande questão ainda mal resolvida: os conflitos e as violações de direitos socioambientais no âmbito dos processos de licenciamentos ambientais de empreendimentos decorrentes da matriz econômica extrativista de recursos naturais e suas infraestruturas logísticas associadas. O Brasil vive numa sala de espelhos da qual não consegue sair, em que as décadas de 1970 e 1980 presenciaram graves violações a direitos socioambientais na implantação de diversos empreendimentos, tais como as Usinas de Itaipu Binacional, Balbina e Tucuruí, o Projeto Grande Carajás e a Transamazônica. E, a partir da democratização, o país reflete projetos como a UHE de Belo Monte, as novas fronteiras da mineração na Amazônia e no Rio Grande do Sul e as rodovias na Mata Atlântica.

Consoante já apresentado, e a propósito das análises gerais sobre o estado da democracia participativa brasileira, Avritzer (2016, p. 234) elenca como ponto vulnerável da democracia brasileira o que denomina como “gestão da infraestrutura”, a qual, ao contrário do uso intensivo da participação nas políticas sociais, prescindiria de qualquer engajamento da sociedade, bem como manteria as mesmas formas de relação entre empresas e governos que foram estabelecidas nas décadas de 1950 e 1960 (AVRITZER, 2016, pp. 1908-1910). De forma semelhante, para Teixeira (2013, p. 130 e ss), haveria um déficit de participação no planejamento de longo prazo nas áreas de infraestrutura e suas correlações com as políticas ambientais. Segundo a autora, o

problema da participação em políticas de grande impacto é mal resolvido e ultrapassa conjunturas governamentais, mas diz respeito à própria concepção dos “temas estruturais como matriz energética e obras de infraestrutura em geral, nas suas interfaces com o meio ambiente.”

Apesar de concordar com o posicionamento desses autores, ressalta-se que o uso da terminologia “infraestrutura” é incorreta, pois exclui conflitos ligados ao projeto neoextrativista, como nas áreas de mineração, petróleo e gás, etc. Por outro lado, a constatação do déficit democrático merece uma compreensão acadêmica própria quanto ao efeito de construir um quadro aperfeiçoado da questão ambiental no Brasil. Nesse quadro, vislumbra-se a centralidade da questão democrática para a compreensão dos conflitos socioambientais no Brasil, não a partir da leitura de casos isolados de injustiça ambiental, senão por uma leitura histórica da construção dessas institucionalidades, das suas raízes estruturantes e dos sentidos e limites do que se conformou como participação democrática.

Nas leituras históricas específicas das políticas ambientais no Brasil, nota-se que a problemática do planejamento e da implementação de atividades e empreendimentos de grandes impactos territoriais constitui verdadeiro ponto cego na democracia brasileira. Na clássica obra de Hochstetler e Keck (2007, p. 4060), “*Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*”, as autoras relatam que muitos socioambientalistas esperavam que os governos do PT rompessem com a trajetória desenvolvimentista e neoextrativista ocorrida na segunda metade da década de 1990, entretanto, se decepcionaram com a liberação dos transgênicos no Brasil e com os grandes projetos de infraestrutura na Amazônia. As autoras concluem que os desafios da conciliação da sua necessidade de desenvolvimento com a proteção ambiental remanescem como um problema brasileiro persistente.

Em sua análise sobre participação institucionalizada no setor de infraestrutura, Abers, Oliveira e Pereira (2016, p. 12) pontuam que houve muitos avanços na criação de mecanismos participativos para políticas sociais, porém “grandes obras de infraestrutura padecem de arenas de debates mais aprofundados, em que a sociedade civil possa participar de maneira sistemática no planejamento e na implementação.” Estudos mostram que os comitês de bacia hidrográfica raramente conseguem ter influência sobre as decisões estratégicas do Estado (ABERS; KECK, 2004). Por seu turno, na sua tese de doutoramento sobre a presença das organizações ambientalistas no governo federal, Losekann (2009, p. 188) constatou um contraste entre a proximidade da sociedade civil no MMA em relação a um grande distanciamento e estranhamento dos setores do Estado ligados aos interesses econômicos em relação à sociedade civil. Na opinião da pesquisadora, há necessidade de aprofundamento dos estudos acerca dos

grupos que exercem influência na constituição de agendas e políticas (LOSEKANN, 2009, p. 189).

A abordagem sobre um problema notório, histórico e sistêmico, porém pouco amadurecido, do déficit democrático que envolve setores neoextrativistas e infraestruturas associadas, perpassa por uma análise que extrapole limites espaciais e temporais isolados e envolve uma incursão sobre as permanências estruturantes das associações e dissociações entre meio ambiente e desenvolvimento no Brasil. Para isso, partiu-se da hipótese central, ou seja, de que a modelagem institucional dos processos de licenciamento ambientais apresenta condições estruturais antidemocráticas associadas aos conflitos socioambientais no Brasil resultantes de um legado autoritário e de arranjos dotados de desigualdade política e que, por outro lado, faz-se necessário o deslocamento do enfoque da questão democrática para os processos de planejamento de setores econômicos.

O caminho necessário para tratar da matéria, portanto, traz à baila as gêneses da construção de um modelo institucional ambiental.

Como se sabe, as bases das políticas ambientais foram instituídas após a Conferência de Estocolmo, realizada em junho de 1972, tendo como maiores marcos a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973 e, após muitos anos, a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. A primeira Reunião Ordinária do Conama, porém, apenas foi realizada em 05 de junho de 1984. Durante todo esse período, consolidou-se um modelo institucional de separação entre os ditos projetos de desenvolvimento e a questão ambiental.

Hochstetler e Keck (2007), numa abordagem do ativismo burocrático, fornecem uma explicação pela qual a institucionalidade ambiental brasileira foi possível, durante 12 anos, a partir de 1973, em plena ditadura militar e com a atuação do primeiro Secretário do Meio Ambiente, Paulo Nogueira-Neto. Até a criação da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, o regime da ditadura militar tinha como agenda ambiental uma perspectiva estrita de meio ambiente como recursos naturais focados na coleta de dados e criação de parâmetros.

A criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, não representou necessariamente um fortalecimento da agenda ambiental nos projetos de desenvolvimento. Pelo contrário, os setores financeiros internacionais promoveram grandes empréstimos para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento no Brasil. Por isso, a posição da Sema permaneceu frágil nas suas possibilidades de expansão e organização com a sociedade civil: “colocar proteção ambiental

por primeiro já significa desviar o modelo econômico de desenvolvimento; as forças armadas fizeram um *link* entre desenvolvimento e segurança nacional como um valor central e a justificativa para seu papel.” (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 752, tradução livre). Segundo as autoras, os técnicos da Sema temiam que a ampliação da participação representasse uma subversão da ordem.

É nessa conjuntura que Hochstetler e Keck (2007) destacam o papel de Paulo Nogueira-Neto na Secretaria do Meio Ambiente. Nas suas entrevistas da década de 1990, o ambientalista menciona que adentrou no que chama de “atividade de guerrilha ambiental”, conseguindo passar novas normas ambientais não com base no apoio de ambientalistas, mas na sua reputação técnica como cientista e contatos pessoais com diplomatas, políticos e jornalistas. De acordo com Nogueira-Neto, ele deveria passar as suas posições como “estritamente técnicas”: “sua única fonte de autoridade era o conhecimento técnico superior” (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 707). Diante da sua formação nas áreas biológicas, o foco da sua atuação era precisamente a criação de unidades de conservação. Além disso, o esforço normativo sempre dependia da sua efetiva implementação – característica que seria histórica das políticas ambientais no Brasil.

Com esses indícios, indo além da entrevista localizada por Hochstetler e Keck, investigou-se a obra posteriormente publicada por Nogueira-Neto (2010), *“Uma trajetória ambientalista: diário de Paulo Nogueira-Neto”*, a qual contém trechos do seu diário pessoal desde 1972. Na sua introdução ao diário, ao tecer um relato da sua própria história, é notável o seu completo silêncio em relação ao fato de ter atuado por mais de 12 anos no regime militar, suas implicações, dificuldades e vicissitudes, o que causa muito estranhamento e ao mesmo tempo instiga um aprofundamento dessa investigação. O autor faz uma única referência justamente ao momento em que foi convidado para ser o primeiro Secretário do Meio Ambiente, porém, sem expressar os fatos pelo nome, caracterizando o período como “ainda difícil para o Meio Ambiente”:

No seu retorno ao Brasil, vindo de Estocolmo, Henrique conseguiu obter do Governo um Decreto criando a Secretaria Especial do Meio Ambiente. Em fins de 1973 ele me convidou a ir a Brasília e me deu para ler o Decreto recém-publicado, criando a nova Secretaria. Pedi a minha opinião. Eu a dei com muita franqueza. O Decreto estava insuficiente, mas servia bem para um início. Então eu não sabia isso, mas o Decreto foi o Projeto que Henrique apresentou ao ministro Leitão de Abreu, da Casa Civil, com uma redação que pudesse ser aprovada, naquela época ainda difícil para o Meio Ambiente. Com grande surpresa para mim, quando terminei de falar o Henrique me perguntou: - “Mas você aceitaria ser o secretário do Meio Ambiente?” Entrevi imediatamente a fascinante possibilidade de fazer algo de muito novo e muito positivo. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 37).

Não fosse apenas isso, também neste minucioso autorrelato de sua trajetória se nota um palpável silêncio em relação aos conflitos socioambientais que envolveram setores neoeextrativistas e infraestruturas relacionadas e lideranças de povos e comunidades tradicionais do regime conhecido por suas grandes obras e planos estruturantes de desenvolvimento. Há uma única menção a Chico Mendes e Marina Silva por “conseguirem profundas mudanças na orientação oficial, que se tornou mais ambientalista” (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 31)¹⁶. Percebe-se, porém, que são inúmeras e quase totalmente predominantes as caracterizações de avanços ambientais no sentido da criação de unidades de conservação, contrastadas com a ausência de menções ou detalhamentos de situações de conflitos socioambientais.

Aliás, é relevante que em todo o seu diário, de 1972 a 2007, bem como de suas considerações de 2008-2009, existem apenas 12 menções ao termo “ditadura”, sendo 11 para designar o Estado Novo de Getúlio Vargas e uma de crítica geral à história do presidencialismo no Brasil¹⁷. O fato, porém, é que esse silenciamento por ora se confunde com negação, por ora com dissimulação do fato¹⁸.

Em consideração a isso, primeiramente cabe apontar que a Secretaria Especial do Meio Ambiente foi criada no Ministério do Interior e era subordinada ao ministro de Estado. É muito interessante notar que, desde o momento do aceite do convite para Secretário Especial do Meio

¹⁶ A seguir consta a passagem completa e, ao final, a preocupação de Nogueira-Neto novamente voltada ao aspecto conservacionista: “No Estado do Acre, Chico Mendes, Marina Silva e outros líderes como Miguel Scarcelo, Carlos Eduardo de Deus, o governador Jorge Viana, conseguiram profundas mudanças na orientação oficial, que se tornou mais ambientalista. Consegui estabelecer até a ARIE (Área de Relevante Interesse Ecológico) Seringal Nova Esperança. Contudo, vejo com preocupação a atual (2008-2009) formação de pequenas pastagens em Áreas Protegidas de Desenvolvimento Sustentável. A meu ver é necessário subsidiar, subsidiar mesmo, a guarda das florestas e o bom uso dos recursos florestais. É o que faz a Europa com a sua agricultura, para ocupar o território dos seus países, como se sabe.” (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 31).

¹⁷ De 12 de novembro de 1992: “No Congresso Nacional conversei com algumas pessoas, mas os senadores procurados estavam fora. Fui ao gabinete do senador José Richa e me inscrevi na Frente Parlamentarista. Foi para mim um tanto emocionante tomar esse passo, pois venho de uma família de republicanos e democratas presidencialistas. Sou até bisneto de Campos Salles, ex-presidente da República. Contudo, nestes últimos 60 anos, o presidencialismo, com poucas exceções, foi uma sucessão de crises, ditaduras, governos desastrosos ou autoritários etc.” (NOGUEIRA NETO, 2010, p. 869).

¹⁸ Como no trecho de 29 de outubro de 1985: “À tarde, na Audiência Pública, recebi a paga por essas palavras. O senhor Sergio, jovem cidadão da União Ecológica, desancou-me, pedindo à comissão que me demitisse por ter eu servido a governos autoritários. Foi entusiasticamente aplaudido, mas apenas por uns 10% dos presentes. Entre eles estava um rapaz do Rio Grande do Sul, e também Mauro Victor e alguns outros. Discordo deles, mas os respeito. A doutora Brundtland disse que eu era membro da Comissão, e que continuaria a sê-lo até o fim dos seus trabalhos. Foi a única voz que me defendeu em público, embora muitos tenham depois me procurado para me dar a sua solidariedade. Falei, após o encerramento da reunião, com essas pessoas, inclusive com o rapaz que me atacou e com Mauro Victor para dizer que na Comissão eu não represento o Governo brasileiro. Represento, com Margarita Marino de Botero, a América Latina. Os radicais têm atitudes difíceis de se compreender, e que não levam a nada. Paciência. Esse é o preço da Democracia. Confesso que fiquei momentaneamente magoado. Nunca fiz política partidária, sempre tive amigos em todos os partidos e de repente vem um rapaz me atirar essa pecha! Isso me aborreceu profundamente, pois meu estilo de vida não é autoritário! Mas tudo logo passou. Respeito os críticos sinceros, embora pense muitas vezes de outro modo.” (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 288).

Ambiente, o compromisso firmado foi de uma suposta compatibilização entre conservacionismo e desenvolvimento. Neste compasso, interessante salientar novamente o compromisso de proteção do meio ambiente com a conservação do meio ambiente natural, com destaque ao controle da poluição industrial:

4 de novembro de 1973.

Retornei a Brasília. Às 15h10, juntamente com Henrique Cavalcanti, avistei-me com o ministro do Interior, Costa Cavalcanti. Ele me confirmou o convite para o cargo de Secretário Especial do Meio Ambiente. Disse-lhe que procuraria compatibilizar conservacionismo e desenvolvimento. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 43).

Na mesma linha de não prejudicar o desenvolvimento, escreveu 10 anos depois:

1 de junho de 1983.

Grande momento: a Política Nacional do Meio Ambiente

Hoje, início da Semana do Meio Ambiente, houve importante solenidade no Palácio do Planalto. Perante cerca de 40 convidados do mais alto nível, fiquei à esquerda do presidente João Figueiredo e o ministro Mario Andreazza à direita. Primeiro falou o ministro sobre a importância do meio ambiente. Depois, o presidente discorreu sobre a necessidade de harmonizar desenvolvimento e ambiente. Disse que, nessa tarefa, a Secretaria Especial do Meio Ambiente estava fazendo um trabalho equilibrado e confiável. Em seguida, assinou o Regulamento da Lei sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 231).

[...]

2 de abril de 1984

Sem exageros

[...]

Durante a reunião, ficou bem claro que não havia nada disso. Expliquei que as nossas normas são razoáveis e que evitamos os exageros. O que nos interessa é ter uma boa qualidade ambiental, sem prejudicar o desenvolvimento. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 183).

Ainda sobre a predominância do discurso desenvolvimentista nos altos escalões do governo, a despeito da Conferência de Estocolmo, em 1972:

29 de setembro de 1976.

Problemas ambientais na perspectiva dos países em desenvolvimento

À noite, ouvi na TV um comentário sobre um pronunciamento feito pelo ministro do Exterior no dia 27, nas Nações Unidas. Ele afirmou que os países desenvolvidos usam os problemas ambientais para manter os países em desenvolvimento numa situação de dependência. Curiosamente, no mesmo dia, na Câmara Americana do Comércio, afirmei exatamente o contrário, ou seja, que tal receio não tinha razão de ser e era coisa do passado. Posso ver agora, com mais clareza, que o setor que nos tem causado algumas dores de cabeça possui respaldo no primeiro Escalão. Parece até que não existiu a Conferência de Estocolmo em 1972! O Jornal do Brasil, como vem fazendo o O Estado de S. Paulo, tem criticado fortemente certos pronunciamentos do ministro Azeredo da Silveira. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 50).

De fato, de acordo com o seu diário, apenas em 1986, no governo do presidente Sarney, Nogueira-Neto ouviu pela primeira vez de um ministro do Planejamento que as decisões sobre desenvolvimento devem levar em conta as questões ambientais:

05 de junho de 1986.

Diálogo para fortalecimento da Sema

Às 9h, no auditório do Conselho de Segurança Nacional, no Palácio do Planalto, realizou-se o Encontro Cidadania-Meio Ambiente. O presidente Sarney, disse que a questão ambiental é uma das mais importantes do nosso tempo. [...] O ministro João Sayad disse que as decisões sobre o desenvolvimento devem levar em conta as questões ambientais. Nunca ouvi antes uma coisa dessas de um ministro do Planejamento, o que me alegrou. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 90).

Do ponto de vista do funcionamento administrativo, essa necessidade de compatibilização parece ter se dado mediante reduzida autonomia administrativa e financeira da Sema. De um lado, por uma estratégia de não confrontação com os modelos de desenvolvimento impostos, mas pelo convencimento interno naquilo que fosse possível e, por outro, pelo reduzido efetivo de pessoal e recursos financeiros da pasta, inclusive com dependência de recursos financeiros provenientes do Ministério de Minas e Energia:

20 de setembro de 1977.

Influenciar por dentro

BRASÍLIA, DF – Fiz ao ministro das Minas e Energia, Shigeaki Ueki, um relato sobre a nossa troca de ideias na Nuclebrás. Conteí que nossa grande preocupação se prendia à possibilidade de construir no futuro uma usina de reprocessamento de combustível nuclear na área de Rezende, onde será instalada a unidade de enriquecimento de urânio. O ministro confirmou que originalmente se pensou mesmo em fazer isso, mas foi antes da escolha da localização de Rezende. Tive a impressão de que para ele esse não era um ponto muito importante. Contudo, Rex Mazareth esclareceu bem que não será localizada lá a unidade de reprocessamento.

O ministro Ueki indagou nossa opinião sobre um convênio Sema-CNEN, para tratar de assuntos nucleares ligados ao meio ambiente. Respondi que achávamos interessante e combinamos que a CNEN nos apresentaria uma minuta, para discussão. A ideia tem para nós um aspecto bom, pois nos permitirá acompanhar de perto, e a tempo, a implantação das usinas nucleares e atividades correlatas. Poderemos, assim, participar e influir nas decisões. Afirmei ao ministro Ueki que iremos pedir sempre o máximo de segurança. Reconhecíamos a necessidade dessas usinas, mas a segurança deveria ser nossa grande preocupação. O ministro concordou conosco. Por outro lado, parece claro que o setor nuclear receia campanhas de opinião pública contra as suas usinas, e deseja nosso apoio ou pelo menos quer neutralizar uma eventual oposição pública a algum dos seus projetos. Isso não me preocupa, pois estando do lado de dentro poderemos influir muito mais que ficando de fora. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 199).

[...]

2 de março de 1978.

Passando o chapéu

Estive, hoje, com Elisimar, visitando o ministro das Minas e Energia, Shigeaki Ueki. Pedimos recursos para a Sema contratar técnicos. Estamos assessorando vários órgãos do MME (Ministério de Minas e Energia), mas na realidade nos falta pessoal especializado. Inicialmente solicitei uma fatia do Imposto Único Sobre Combustíveis

e Lubrificantes. O ministro não achou possível essa solução, mas disse que procuraria uma solução diferente: convênio para transferir recursos do Conselho Nacional do Petróleo, do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, etc. Expliquei que precisávamos de uns 12 milhões de cruzeiros para contratar uma dúzia de bons técnicos e pagar suas despesas de viagem, etc. O ministro Ueki foi muito gentil, como sempre.

[...]

8 de março de 1978.

Com Neylor e Estanislau fui visitar o secretário Alysson Nitrau, da Semor. É a entidade da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, encarregada de aprovar a modernização administrativa dos órgãos federais. Ele nos atendeu muito cordialmente e debateu longamente conosco as possíveis soluções para o caso da estrutura da Sema. O Dasp (Departamento de Administração do Serviço Público) cria dificuldades quase irremovíveis para as entidades federais, impedindo-as de contratar e pagar bem, técnicos de bom nível. [...] Alysson acha que o melhor será pleitear, junto ao presidente da República, uma situação especial para a Sema, extraquadro. Do contrário, mergulharemos no caos. (NOGUEIRA-NETO, 2010, pp. 53-54).

30 de abril de 1984.

Corrosão

Tivemos na Sema uma reunião do nosso Estado-Maior. Surpreendentemente, o Marcio chegou à conclusão de que o nosso déficit é muito maior que trezentos e quarenta milhões de dólares que o previsto há pouco, ou seja, duzentos milhões. Esse erro de cálculo é arrasador, pois em face do mesmo, a ajuda que o Ministério vai nos dar tornou-se pequena, isto é, cento e cinquenta milhões. O valor do dólar em cruzeiro está em um mil e quatrocentos. Diante desse descabro, teremos que tomar medidas severíssimas, cortando projetos e economizando drasticamente. Teremos até que suprimir os ônibus especiais que trazem e levam nossos funcionários, substituindo-os por um auxílio transporte. Tudo isso vai causar um trauma na Sema. Com uma inflação de 228% não existe orçamento que resista (o aumento que nos deram em relação ao orçamento de 1983 foi de 90%). (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 72).

Em termos práticos, no tocante aos grandes empreendimentos neoextrativistas e de infraestrutura associada, apesar de mantidas as relações institucionais, os relatos claramente indicam a predominância na participação tardia e, de certa forma, o acolhimento desses projetos com ressalvas ambientais técnicas afetas à conservação ou compensação das perdas florestais. Nesse sentido, têm-se os seguintes trechos que tratam sobre o projeto Carajás, UHE de Tucuruí, UHE de Itaipu, Rodovia Transamazônica e o Programa Nuclear brasileiro, nos quais não se verificou uma situação de conflito ou participação prévia no seu planejamento:

9 de abril de 1974.

Unep demora um ano para apreciar resoluções de Nairóbi

[...]

É, aliás, um êxito relativo, pois em Itaipu faremos, na realidade, praticamente o que quisermos, por se tratar de território brasileiro não limítrofe com a Argentina, o que é discutível devido à proximidade e à interdependência natural no curso do rio. O Paraguai, como é um vizinho interessado na represa, nos apoia. Queira Deus que tudo se resolva sem perturbar as relações dos três países irmãos. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 309).

1º de março de 1978.

Um pesadelo

Impacto em Tucuruí

Fui a uma reunião no Ministério de Minas e Energia, presidida pelo ministro Shigeaki Ueki. Durante quase todo o tempo, o presidente da Eletronorte, o coronel Raul Llanos, expôs o assunto do desmatamento e do impacto ecológico na Represa de Tucuruí, que ora se inicia no Baixo Araguaia. Tive a nítida impressão de que a Eletronorte receava que a Sema impusesse restrições que a desagradassem. Eles ficaram agradavelmente surpresos quando viram que nada pedimos que não fosse razoável. É curioso ver que nós, conservacionistas, às vezes somos vistos com desconfiança, como se fôssemos elementos perigosos. Pedi que o desmatamento da área inundada fosse feito prioritariamente nas partes mais rasas da represa, de modo a evitar que os troncos das árvores atrapalhem a navegação, a pesca etc. Expliquei a importância do uso múltiplo da represa e o fato de que a madeira debaixo d'água dura dezenas de anos. Por isso, precisamos desmatar agora. Houve acordo geral sobre a importância do desmatamento. Contudo, como disse o ministro, é uma corrida contra o tempo, pois, em 1981, a represa começará a encher. A área desapropriada, porém, é quatro vezes maior que a alagada, para proteger melhor a represa. Poderá surgir, assim, uma nova estação ecológica. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 168).

06 de janeiro de 1979

Hora da decisão

Os jornais anunciam o provável Ministério do presidente Figueiredo. Para a pasta do Interior está 6 janeiro 1979 sendo cogitado Mario Andreazza, que se celebrou no Governo Médici por alguns projetos de vulto, como a rodovia Transamazônica. Os conservacionistas não gostaram dessa rodovia, mas sempre achei uma obra de importância estratégica, por isso mesmo muito explicável.

26 de abril de 1979.

À tarde, visitamos (eu e meus secretários adjuntos) o ministro César Cals, das Minas e Energia. Ele deu a entender que o Programa Nuclear brasileiro vai se atrasar. Está animado com a possibilidade de exportar urânio enriquecido a altos preços. Achou importante cuidar bem da segurança das usinas nucleares brasileiras ao comentar uma afirmação minha de que a segurança desse tipo de instalações é preocupação universal. [...] Tenho pensado muito nos problemas nucleares brasileiros. Cheguei à conclusão de que o Brasil, por motivos de sobrevivência, não pode deixar de entrar no campo da tecnologia nuclear e possuir reatores. A decisão, aliás, já foi adotada pelas mais altas esferas. Assim, só posso tomar duas atitudes: sair da Sema ou procurar, dentro do Governo, fazer com que a segurança dos reatores receba a maior atenção possível. A primeira alternativa não conduz a nada. A segunda pode salvar vidas e permitir que prossiga o Programa de Estações Ecológicas. É o rumo que seguirei, embora a opção nuclear de fissão não me atraia. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 200).

12 de julho de 1981.

Carajás e o porto

BRASÍLIA, DF – Domingo. Dormi 14 horas (antes e depois do almoço). Ao anoitecer fui à missa. Lá pelas 23h tive uma reunião com representantes do Banco Mundial, entre os quais o doutor Goodland. Queriam minha opinião sobre o projeto Carajás (da Cia. Vale do Rio Doce e sócios). Estavam presentes representantes dessa empresa e do BNDE. Em resumo, disse-lhes:

A – é preciso muita cautela com a poluição no Porto de São Luís;

B – só o Incri terá forças para disciplinar o uso do solo ao longo da ferrovia de 1 mil quilômetros em construção;

C – na área da mineração, a Vale do Rio Doce tem competência e capacidade para gerir bem uma faixa protetora. Goodland faz questão da presença da Sema no projeto. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 181).

O trecho a seguir é revelador, pois trata das relações entre o Planejamento e a Sema, porquanto evidencia a um só tempo que: a) Paulo Nogueira-Neto considerava o assunto do planejamento estratosférico; b) a Sema não atuava de forma orgânica e unificada, ou até em contraposição aos setores de planejamento, mas buscava se valer da estratégia de vazios de poder (semelhante ao termo já referido por ele de “guerrilha ambiental”); c) o sentido de “preencher os vazios de poder” no planejamento era expressamente o de “exercer bem o sistema de licenciamento das atividades potencialmente poluidoras”:

14 de dezembro de 1981.

Labirintos do planejamento – Táticas para influenciar planejadores

BUENOS AIRES, ARGENTINA – De manhã fui à reunião do “*Seminario de Expertos sobre Planificación del Desarrollo y Medio Ambiente*”, promovida pelo Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (Cifca) e o Pnuma/Unep, este pertencente à Organização das Nações Unidas e aquele ligado ao governo espanhol. As discussões, presididas por Hector Echechuri, diretor da Cifca, estenderam-se sobre os aspectos teóricos da planificação, assunto que considero estratosférico. É semelhante a discutir “o sexo dos anjos”. À tarde, porém, as intervenções foram mais concretas. Expliquei aos participantes a estratégia e, sobretudo, as táticas da Sema para ocupar os “vazios de poder”. Nesse contexto, salientei a importância que atribuímos à opinião pública.

15 de dezembro de 1981.

Passei a manhã e a tarde na reunião do Seminário sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. Falei sobre a importância de aproveitar certas alavancas, como a questão energética, para introduzir a variável ambiental no planejamento. Referi-me mais especificamente aos programas brasileiros do álcool e do carvão, que seriam inviáveis se não fossem tomadas certas cautelas ambientais.

16 de dezembro de 1981.

De manhã, os representantes de diferentes países fizeram exposições sobre suas organizações ambientais. Falei-lhes da nossa organização, no Brasil, que é descentralizada-federativa. Contei-lhes que os Estados também estão organizando suas estruturas e seus conselhos ambientais. Disse-lhes que estávamos muito bem dentro do Ministério do Interior por causa do apoio logístico que este pode nos dar e também porque estávamos perto dos planejadores regionais. No México e na Argentina, a ação ambiental está dispersa por vários ministérios, o que cria problemas sérios. Luiz Sanchez Carmona, do México, mostrou-me um ótimo plano de ocupação territorial do Estado de Sonora, que tem força de lei. É um zoneamento do uso do solo.

17 de dezembro de 1981.

Diferença entre planos e programas

De manhã houve reunião na Secretaria do Meio Ambiente. Carlos de Matos disse que, no Brasil, secretários de planejamento de quatro Estados, durante reunião que aconteceu em Brasília, não demonstraram interesse no meio ambiente. Respondi com uma exposição na qual afirmei que estava havendo confusão entre os planos de desenvolvimento, a variável ambiental e a questão que chamei de “preenchimento de vazios de poder”. Para mim, o problema de influenciar a elaboração dos planos de desenvolvimento era secundário, pois no Brasil, não passam de declarações de intenção. Não se deve confundir planos gerais com programas. Estes são importantes, pois recebem verbas, por exemplo. Para nós da Sema, a prioridade era “preencher os vazios de poder”, exercer bem o sistema de licenciamento das atividades potencialmente poluidoras. Trata-se de novo instrumento muito efetivo, e não devemos nos desgastar utilizando-o mal. Elogiei os “ecoplanos” de alguns Estados mexicanos. (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 324).

Assim, o fato de Nogueira-Neto ser um democrata e ativista não afasta a constatação de que a gestão ambiental brasileira foi profundamente condicionada pelo regime da ditadura militar, o que imprimiu marcas ainda presentes no modo de pensar e agir o meio ambiente no Brasil. A sua atuação combativa (nas suas próprias palavras, como uma “guerrilha ambiental” ou estratégia de “ocupar vazios de poder”) é vista como uma faceta positiva da história ambiental brasileira.

Sob outro ângulo, porém, o rastreamento das raízes dessa formação institucional igualmente revela que, por uma questão de própria existência e sobrevivência institucional, a visão de meio ambiente deveria se limitar a uma natureza técnica e construída por profissionais especializados. Essa natureza técnica, por sua vez, ocorre após a definição das políticas setoriais desses setores desenvolvimentistas, e adquire um papel de reduzido alcance para o ponto de vista de prevenção, mitigação ou compensação à conservação natural, cujos impactos são sentidos até os dias de hoje. A tal ponto que houve justamente um caminho possível na criação das unidades de conservação ou compensação de danos pela criação de estações ecológicas, a expressão mais visível do distanciamento entre meio ambiente e sociedade^{19,20}.

O fenômeno ultrapassa a perspectiva relacional de interações sociais abordadas, por exemplo, pela literatura do ativismo burocrático de Hochstetler e Keck (2007), o que perfaz a discussão de desenhos institucionais derivados e caracterizados pelo autoritarismo e pela desigualdade política das fases de planejamento, envolvendo os setores econômicos em

¹⁹ Não por acaso, em diversos trechos de seu diário, Nogueira-Neto (2010, pp. 403-404) contrapõe reiteradas vezes a conservação da natureza pela criação de unidades de conservação com a criação de terras indígenas. Assim, de 14 de outubro de 1980: “O Território de Roraima, a seu ver, já está muito prejudicado com tantas reservas indígenas da Funai”; de 14 de janeiro de 1982: “O coronel Décio Alvarez, do DSI (Departamento de Segurança Institucional do Ministério do Interior) e um dos seus colegas estiveram longamente na Sema, onde discutiram comigo os problemas da Área Ianomani. Eles saíram convencidos de que a solução será o estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental, entre os quatro ou cinco blocos previstos de Áreas Indígenas. Realmente, nossa legislação sobre as APAs vem a calhar, em benefício dos índios e também da integridade da Federação Brasileira” (NOGUEIRA-NETO, 2010, pp. 619-620); de 12 de janeiro de 1983: “Conversei com Roberto Cavalcanti sobre um absurdo da Funai: demarcar uma área imensa para os índios Potiguara, abrangendo lugares onde não há indígenas. Isso nos fará provavelmente perder, em Mamanguape, uma das últimas reservas expressivas de mata de tabuleiro do Nordeste!” (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 418). Posteriormente, em entrevista concedida em 2007 à Revista Brasileira de Psicanálise, constata-se a alteração dessa posição: “(RBP): Como vem sendo a política conservacionista no Brasil em relação à população indígena brasileira? (Nogueira-Neto): Os índios já têm uma prática conservacionista. Eu vôo muito por aí. Quando se vê uma área grande de floresta pode escrever: é reserva indígena. Porque o índio defende a sua floresta, não é bobo. Tem dificuldades econômicas, é explorado, corrompido por madeireiros, mas não deixa derrubar a floresta. Sem eles, talvez tudo já tivesse sido derrubado. Eles ocupam 20% da Amazônia e não há nenhuma derrubada significativa nesses 20%. Então, eles têm um papel importante na manutenção da floresta.” (NOGUEIRA-NETO, 2007a).

²⁰ Em entrevista ao Roda Viva, ao ser perguntado qual seria a sua maior conquista na área ambiental ou o que mais lhe dava prazer, Nogueira-Neto confirma que sua base foi a criação de unidades de conservação: “Mas a minha base, digamos assim, foi o raciocínio de que para salvar a biodiversidade nós temos que criar mais unidades de conservação.” (NOGUEIRA-NETO, 2007b).

questão, o que será explorado no Capítulo 4 desta tese. Por ora, cumpre demonstrar o déficit democrático da participação institucionalizada do licenciamento ambiental e o esgotamento desse modelo ou necessidade de seu aprimoramento para ampliação dos debates públicos que antecedem as análises técnicas ambientais nos termos a seguir delineados.

Sobre essa faceta, um primeiro aspecto a ser destacado é que a modelagem institucional dos licenciamentos ambientais se manteve substancialmente inalterada desde a publicação da Política Nacional do Meio Ambiente pela Lei Federal nº 6.938/1981. Um levantamento histórico das resoluções do Conama até o período de democratização com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (Apêndice B) revela que, para além das normativas de administração interna, há uma grande presença de disposições reativas a projetos já planejados (como é o caso das resoluções sobre os métodos de desmatamento da UHE de Tucuruí, as destilarias de álcool no pantanal mato-grossense, o relatório de obras rodoviárias no Estado do Rio de Janeiro, a necessidade de relatórios ambientais para as Usinas Nucleares de Angra II e III, e os projetos hidrelétricos da Eletrobrás).

Nesse sentido, consta a Resolução Conama nº 007/1984, que dispõe sobre os estudos das consequências ambientais dos métodos para desmatar a área da represa de Tucuruí/PA; a Resolução Conama nº 12/1984, que dispõe sobre estudos das consequências ambientais das obras em execução e dos projetos programados no Estado do Rio de Janeiro; a Resolução Conama nº 16/1984, que dispõe sobre estudos das prováveis consequências dos desmatamentos na Amazônia Legal; a Resolução Conama nº 001/1985, que dispõe sobre estudos de implantação de novas destilarias de álcool nas bacias hidrográficas do Pantanal Mato-Grossense; a Resolução Conama nº 002/1986, que dispõe sobre a prorrogação do prazo ao DNOS de relatório de obras no Estado do Rio de Janeiro; a Resolução Conama nº 21/1986, que dispõe sobre a apresentação pela CNEN de Rima das Centrais Termonucleares de Angra dos Reis/RJ; a Resolução Conama nº 24/1986, que dispõe sobre a apresentação de licenciamento de projetos de hidrelétricas pela Eletrobrás; a Resolução Conama nº 28/1986, que dispõe sobre a determinação à CNEN e Furnas de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e apresentação do Rima referente às Usinas Nucleares Angra II e III.

Ainda assim, considerando que a Conferência de Estocolmo aconteceu em 1972 e a criação da Sema ocorreu em 1973, constata-se que durante todo o período houve uma fragilização normativa ambiental que propiciou a consolidação e o fortalecimento de raízes de um profundo modelo institucional de viabilização e de desenvolvimento extrativista e de infraestrutura associada. Frisa-se, as normativas ambientais em nível nacional vieram muito

posteriormente e a reboque de outro modelo já consolidado. Somado a isso, conforme relatado em seus diários, a Sema padecia de baixa autonomia administrativa e dificuldades financeiras para seu funcionamento.

Apenas a título exemplificativo, é possível fazer a seguinte listagem não exaustiva de empreendimentos e atividades, com seus respectivos anos de implantação e localização: Projeto Jari (1967, Pará/Amapá), Rodovia Presidente Castelo Branco BR-374 (1968, São Paulo), UHE de Hupιά (1969, Paraná), Projeto de Mineração Igarape Preto (1969, Acre), UHE de Bariri (1969, São Paulo), UHE de Ibitinga (1969, São Paulo), UHE de Estreito (1969, Minas Gerais/São Paulo), UHE de Chavantes (1970, São Paulo/Paraná), UHE de Boa Esperança (1970, Piauí, Maranhão), Projeto Grande Carajás (1970/1980, Pará, Tocantins, Maranhão), UHE de Funil (1970, Rio de Janeiro), UHE de Paulo Afonso III (1971, Bahia), UHE de Capivari-Cachoeira (1971, Paraná), UHE de Jaguará (1971, Minas Gerais/São Paulo), Rodovia Transamazônica BR 230 (1972, Paraíba, Ceará, Piauí, Maranhão, Tocantins, Pará, Amazonas), UHE de Porto Colômbia (1973, Minas Gerais/São Paulo), UHE de Passo Real (1973, Rio Grande do Sul), UHE de Mascarenhas (1973, Espírito Santo), UHE de Ilha Solteira (1973, São Paulo/Mato Grosso do Sul), UHE de Jaguari (1973, São Paulo), UHE de Passo Fundo (1973, Rio Grande do Sul), Ferrovia do Aço (1973, Minas Gerais/Rio de Janeiro), Rodovia Perimetral Norte BR-210 (1973, Amapá/Roraima), UHE de Volta Grande (1974, Minas Gerais/São Paulo), Ponte Rio-Niterói (1974, Rio de Janeiro), UHE de Coaracy Nunes (1975, Amapá), UHE de Marimbondó (1975, Minas Gerais/São Paulo), UHE de Salto Osório (1975, Paraná), UHE de Permissão (1975, São Paulo), Rodovia dos Imigrantes SP-160 (1976, São Paulo), UHE de Curuá-Uma (1977, Pará), UHE de Capivara (1977, São Paulo/Paraná), UHE de Moxotó (1977, Bahia/Alagoas), UHE de Paraibuna (1978, São Paulo), UHE de Água Vermelha (1978, São Paulo/Minas Gerais), UHE de São Simão (1978, Minas Gerais), UHE de Paulo Afonso IV (1979, Bahia), Projeto de Mineração Trombetas (1979, Pará), UHE de Itaúba (1979, Rio Grande do Sul), UHE de Salto Santiago (1980, Paraná), UHE de Foz do Areia (1980, Paraná), UHE de Itumbiara (1980, Minas Gerais), Mina do Pitinga (1981, Amazonas), UHE de Sobradinho (1982, Bahia), UHE de Emborcação (1982, Minas Gerais), UHE de Nova Avanhandava (1982, São Paulo), UHE de Itaipu (1984, Paraná), UHE de Tucuruí (1984, Pará), Usina Nuclear de Angra I (1985, Rio de Janeiro), Estrada de Ferro Carajás (1985, Pará/Maranhão), dentre inúmeros outros.

A despeito desse atraso, a investigação das primeiras resoluções do Conama até a democratização do país revela dois aspectos principais. Em primeiro lugar, o que seria o órgão

participativo ambiental de maior hierarquia da República não apenas assumiu um papel reativo e tardio a empreendimentos e atividades já implantados ou em fase de licenciamento prévio, como também não ocorreu em nível de planejamento estatal geral, mas apenas em situações específicas e isoladas. Em segundo lugar, o licenciamento e a gestão ambiental apresentam imenso potencial de análise a partir das suas permanências temporais e raízes fundantes, porquanto a sua própria estruturação institucional remanesce vigente até os dias atuais. Aliás, o questionamento de fundo que emerge dessa constatação é: por que a questão ambiental está a reboque da questão do desenvolvimento? E, por que, a despeito de todos os seus problemas, essa estruturação permanece inalterada?

Dito isso, outra faceta da separação entre os modelos de desenvolvimento e meio ambiente se revela pela desigualdade política no âmbito da institucionalidade do Conama. Ao averiguar a composição histórica do Conama (Quadro 7), constata-se que a sua formatação sempre contou com uma pluralidade e até maioria dos setores econômicos e políticos. Por exemplo, na primeira formação instituída pelo Decreto nº 88.351/1981, o Conama era formado por diversos ministérios, inclusive o das Minas e Energia, da Indústria e Comércio, e até mesmo pelo Conselheiro do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, sem prejuízo dos representantes estaduais. Para além dos representantes de diversos ministérios atrelados a setores econômicos, a sua primeira formação contava com os presidentes de organizações como da Confederação Nacional do Comércio, da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio, da Confederação Nacional da Indústria, da Confederação Nacional da Agricultura, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Em contraposição aos mais de 25 representantes de áreas econômicas e políticas, apenas cinco pertenciam efetivamente às áreas ambientais.

Note-se, portanto, que o maior órgão consultivo e normativo participativo ambiental do país já passou por 14 configurações representativas que (Apêndice C)²¹, em comum, mantiveram a minoria de entidades representativas de defesa do meio ambiente e foram alteradas por decretos do Poder Executivo. Hoje, com o Decreto nº 9.806/2019, houve uma redução significativa das entidades ambientais que haviam sido visibilizadas nos governos anteriores. Na atualidade, mantém-se uma distribuição representativa muito pior do que a primeira configuração do Conama, composta por representantes ministeriais, incluindo os Ministérios da Economia, Infraestrutura, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Minas e

²¹ As configurações foram instituídas ao longo dos anos pelos Decretos nº 88.351/1981, 91.305/1985, 93.630/1986, 94.085/1987, 97.558/1989, 98.802/1989, 98.109/1989, 99.274/1990, 99.355/1990, 1.523/1995, 2.120/1997, 2.120/1997, 3.942/2001, 6.792/2009, 9.806/2019.

Energia, Desenvolvimento Regional, Presidência da República, representantes das cinco regiões, dois representantes de municípios, quatro representantes de entidades ambientalistas no âmbito nacional e dez representantes das entidades empresariais das Confederações Nacionais da Indústria, Comércio, Serviços, Agricultura e Transporte.

Ao mesmo tempo em que se ressalta a importância da multiplicidade de atores a representar os interesses da sociedade, em contraposição, as organizações ambientais nunca fizeram parte dos quadros dos conselhos e ministérios de planejamento desses setores econômicos – o que será melhor explorado no próximo capítulo. Essa disparidade política histórica se manteve até os dias de hoje, conforme já citado na obra de Losekann (2009, p. 161) sobre as tensões que envolvem setores econômicos e organizações ambientalistas no governo federal (2003-2007). E, “apesar da intenção do MMA de estabelecer uma transversalidade para o tema ‘meio ambiente’ dentro do governo, esse objetivo não foi totalmente alcançado e as tensões entre os diferentes interesses mostram isso.” Em resumo, as relações entre meio ambiente e desenvolvimento não são uma via de mão dupla: há um esforço do campo ambiental em proceder com pluralidade com relação aos interesses da sociedade, mas não há uma contrapartida equivalente no campo institucional econômico.

Reside aí, fundamentalmente, a configuração histórica da desigualdade política no planejamento que antecede a análise técnica ambiental. Não se trata apenas de uma mera questão de igualdade de representação nos espaços participativos ambientais. O ponto central é que não há uma via de mão dupla na composição de interesses econômicos e ambientais na administração pública. De um lado, o distanciamento da sociedade e das organizações ambientais no planejamento das políticas públicas dos setores econômicos organizados por agências, ministérios e autarquias específicas dessas atividades, e, de outro, a inserção desses mesmos setores econômicos de forma substancial nos conselhos ambientais.

Desse modo, tem-se que a normatividade dos estudos ambientais possui permanências históricas vinculadas à possibilidade de avaliações de cunho estritamente técnico, numa separação artificial entre meio ambiente e desenvolvimento pela exclusão da política e pela dependência do saber tecnocrata das burocracias estatais. E, associada à normatividade, uma modelagem institucional participativa caracterizada por dupla desigualdade política de representação nas instâncias governamentais econômicas e ambientais. Desse modo, não parece que a estabilidade dos desenhos institucionais de governança ambiental seja um sinal de sucesso, mas, sim, de engessamento burocrático atrelado de forma arraigada a um passado no qual, para sua própria coexistência, se fez necessária uma radical separação entre meio ambiente

e desenvolvimento. Sob esse vértice, a conjunção histórica da forma como foi possível a institucionalidade ambiental no Brasil num período não democrático pode ser vislumbrada sob uma perspectiva substancialmente diferente da habitual.

3.2 A CENTRALIDADE DOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS PARA A COMPREENSÃO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E A QUESTÃO DAS TEMPORALIDADES E ESCALAS DEMOCRÁTICAS

As formulações originais de resoluções estruturantes dos licenciamentos ambientais permanecem vigentes até os dias de hoje, a exemplo da Resolução nº 001/1986, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impactos ambientais; da Resolução Conama nº 006/1986, que dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento; da Resolução Conama nº 024/1986, que dispõe sobre apresentação de licenciamento de projetos de hidrelétricas pela Eletrobrás; da Resolução Conama nº 023/1986, que dispõe sobre estudos das alternativas e possíveis consequências ambientais dos projetos de hidrelétricas; e da Resolução Conama nº 009/1987, que dispõe sobre a questão de audiências públicas. Ainda, resoluções específicas de atividades como mineração, resíduos industriais e saneamento básico foram aprovadas com teor extremamente sintético. A Resolução Conama nº 010/1987, que dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte e instituiu a compensação financeira em unidades de conservação como forma de compensação ambiental foi revogada apenas em 1996 pela Resolução nº 02/1996, sem grandes modificações de conteúdo.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) previu como um de seus instrumentos “o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras” (art. 9º, inc. IV), especificando que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos naturais, efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação, dependerão de prévio licenciamento por órgão ambiental competente (art. 10). O procedimento geral foi definido pelo Conama apenas muitos anos depois, pela Resolução nº 237/1997.

A estrutura básica do processo de licenciamento ambiental é bem conhecida pelos estudiosos da área, não cabendo maiores digressões. Basicamente, a despeito das hipóteses de licenciamentos ambientais simplificados, cujos casos são definidos no âmbito do ente federativo estatal competente, o procedimento completo abarca três fases consistentes nos processos de obtenção: Licenças Prévias, de Instalação e de Operação. Nos termos do art. 8º da

Resolução Conama nº 237/1997, a Licença Prévia é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando a sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. A Licença de Instalação autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes da qual constituem motivo determinante. E, por fim, a Licença de Operação autoriza a operação da atividade ou empreendimento após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

O art. 10 da Resolução Conama nº 237/1997 preconiza que o procedimento de licenciamento ambiental obedece as seguintes etapas: a) Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; b) Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando a devida publicidade; c) Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; d) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do Sisnama, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; e) Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; f) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; g) Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; h) Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando a devida publicidade.

O instrumento central para a análise da viabilidade socioambiental de empreendimentos e atividades é o EIA – espécie do instrumento de avaliação de impactos ambientais previsto no art. 9º, inc. III da Política Nacional do Meio Ambiente. A Resolução Conama nº 001/1986 disciplina as diretrizes gerais e conteúdos básicos do EIA. Assim, o Estudo de Impacto Ambiental obedecerá às seguintes diretrizes gerais: a) contemplar todas as alternativas

tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de sua não execução; b) identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; c) definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada “área de influência do projeto”, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; d) considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, bem como a sua compatibilidade. O conteúdo mínimo do EIA deve abarcar: a) diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, de modo a caracterizar a situação ambiental da área anterior à implantação do projeto, considerando o meio físico, biológico e socioeconômico; b) análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas a partir da identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; grau de reversibilidade; propriedades cumulativas e sinérgicas; distribuição dos ônus e benefícios sociais; c) definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas; d) elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento, os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

No caso do Brasil, os processos de licenciamentos ambientais permitem espaços participativos. No âmbito administrativo, a sociedade tem direito de petição perante os Poderes Públicos, assegurado pelo art. 5º, inc. XXXIV da Constituição Federal²², bem como direito de apresentar questionamentos e solicitações nas audiências públicas dos licenciamentos ambientais, conforme art. 10, inc. VI da Resolução Conama nº 237/1997²³. É possível, ainda, a sociedade participar de eventuais conselhos ambientais deliberativos. Na esfera judicial, é possível o ajuizamento de ações ordinárias, ações civis públicas e de improbidade administrativa face às violações a direitos socioambientais, consoante assegurado pelas Leis nº 4.717/1965 e nº 7.347/1985. No âmbito administrativo é assegurado o direito de projetos

²² Art. 5º. [...]

XXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; [...].

²³ Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

[...]

VI – solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; [...].

legislativos de iniciativa popular, conforme art. 14, inc. III da Constituição Federal²⁴. E, por fim, a Carta Magna assegura o direito à livre manifestação do pensamento, à liberdade de associação e de manifestação, conforme art. 5º, incs. IV, XVI e XVII²⁵.

Quadro 8. Formas de exercício democrático no âmbito dos processos de licenciamentos ambientais

Esferas	Espécies de exercício democrático
Administrativo	Requerimentos administrativos com apontamentos técnicos, políticos, sociais e jurídicos perante o órgão ambiental competente e/ou demais entes públicos especializados com poderes para deliberar sobre assuntos específicos; Contribuições e manifestações nas audiências públicas (se houver); Mobilização e participação em conselhos deliberativos competentes (se houver).
Judiciário	Ações judiciais (ações ordinárias, ações populares, ações civis públicas, ações de improbidade administrativa).
Legislativo	Mobilização para aprovação de projetos legislativos e autorizações legislativas referentes a determinados empreendimentos e atividades.
Direito de resistência	Protestos; Ocupações; Mobilizações sociais.

Fonte: elaboração própria (2020).

De fato, tais institutos se caracterizam como garantias democráticas asseguradas pelo regime jurídico brasileiro. A literatura aponta, entretanto, a despeito do complexo trabalho técnico envolvendo o EIA, que a decisão final da viabilidade socioambiental do empreendimento ou atividades está sujeita a diversos campos de valorações subjetivas e sociais. Em minucioso estudo sobre a avaliação do impacto ambiental, Naina Pierri Estados (2002, p. 194) remonta a sua origem estadunidense à atividade científica para fins militares de previsão das capacidades destrutivas de armas e seus efeitos ambientais. A conjunção de fatores envolvendo movimentos pacifistas e antinucleares, movimentos ambientais e de direitos civis, bem como interesses econômicos foram os antecedentes que levaram, em 1969, à aprovação do

²⁴ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

III – iniciativa popular.

²⁵ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato [...];

XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar [...];

EIA como instrumento obrigatório dentro do *National Environment Policy Act*, com vigência a partir de 1º de janeiro de 1970.

A autora sistematiza os limites externos do EIA em contextuais e conceituais, os quais são subdivididos em estruturais e conjunturais (ESTADES, 2002, p. 100). Os limites contextuais estruturais dizem respeito às limitações sociais impostas pela sociedade capitalista quanto à possibilidade de satisfazer a questão ambiental com o crescimento econômico e a acumulação de capital, com um papel neutro do Estado, com a participação e consultas públicas e com uma neutralidade científica. Os limites conceituais estruturais são as limitações científicas e políticas da própria concepção geral do EIA, isto é, as concepções científicas e políticas aplicadas ao instrumento, as quais dão conta do escopo do estudo. Por seu turno, as limitações contextuais conjunturais são os limites impostos pelas correlações de forças sociais e políticas em determinada conjuntura temporal e espacial, as quais podem variar em função do momento, finalidades, modelos, instituições e formas de participação social. Por fim, as limitações conceituais conjunturais dizem respeito às interpretações políticas e científicas ambientais na aplicação concreta do EIA, isto é, as concepções científicas e políticas aplicadas ao instrumento e que dão conta do escopo do estudo (ESTADES, 2002).

Quadro 9. Os limites externos do EIA

	Estruturais	Conjunturais
Contextuais	Derivados do caráter capitalista da sociedade	Derivados da correlação de forças no lugar e momentos considerados
Conceituais	Derivados das interpretações Políticas e Científicas do ambiental na criação do instrumento do EIA	Derivados das interpretações Políticas e Científicas do ambiental na aplicação concreta do EIA

Fonte: Estades (2002, p. 100, tradução livre).

Os limites contextuais e conceituais do EIA se expressam pela emergência de diversos conflitos socioambientais no Brasil e pela própria disputa em torno de conceitos e interesses nos processos decisórios dos licenciamentos ambientais. O mapeamento dos conflitos socioambientais no Brasil, sistematizado pela Turma XII do MADE da UFPR e intitulado “*Conflitos ambientais e (in)justiça ambiental no Brasil: uma análise do mapa de conflitos e injustiça ambiental e saúde no Brasil – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)*” demonstrou a relevância dos conflitos socioambientais decorrentes de grandes empreendimentos de extração e exploração de recursos naturais: hidrelétricas, termoeletricas e energia nuclear (17,3%); mineração, garimpos e siderurgia (12,7%); indústria química e do petróleo (8,9%) (BARRETO

et al., 2017a, p. 37). Todas essas atividades são dependentes de processos de licenciamentos ambientais.

O modelo do EIA se baseia numa lógica de análise individual de projetos e empreendimentos, de modo que o debate pela sociedade é realizado apenas no plano local (ainda que audiências públicas possam ser realizadas em mais de um município, a depender da abrangência dos impactos ambientais), considerando unicamente os impactos ambientais de um empreendimento ou atividade específica. Com isso, o escopo da discussão pública tende a se voltar à minimização e mitigação dos impactos socioambientais para determinado projeto. Noutros termos, o EIA não tem por finalidade a alteração das bases produtivas e econômicas ou diretrizes técnicas sobre as quais se desenvolvem as atividades econômicas de determinado setor.

Para além das limitações democráticas em escala territorial, o EIA apresenta uma limitação em escala temporal, uma vez que a sociedade será convidada a intervir sobre determinado projeto apenas após a sua finalização básica. É possível que sejam alterados aspectos técnicos específicos referentes à operação, medidas de prevenção, mitigação ou compensação. Essas intervenções, todavia, são realizadas apenas após a apresentação do projeto finalizado mediante publicação de aviso no Diário Oficial e/ou em audiência pública. No caso dos empreendimentos de alto impacto territorial, a temporalidade de análise desses projetos complexos pode não ser compatível com a temporalidade dos procedimentos do licenciamento ambiental.

Em se tratando, especialmente, de projetos objeto de judicialização, salvo mediante obtenção de decisão liminar de paralisação, o processamento, instrução probatória com perícia judicial, julgamento e cumprimento de determinada sentença pode demorar muitos anos, tendo o empreendimento já sido instalado e em operação. Nesse viés, a própria ação poderá perder a sua finalidade principal de evitar eventuais impactos socioambientais negativos do empreendimento.

A questão das limitações participativas será aprofundada no próximo tópico e a questão do déficit democrático nos processos de planejamento e construção de diretrizes dos modelos de desenvolvimento econômico será abordada no Capítulo 4 – “A desigualdade política nos processos de planejamento de setores de grande impacto territorial”.

3.3 A EXCLUSÃO DA POLÍTICA COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO: A QUESTÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A audiência pública como forma de participação nos processos de licenciamento ambiental está prevista no art. 11, § 2º da Resolução Conama nº 01/1986; no art. 1º e seguintes da Resolução Conama nº 09/1987; e nos arts. 3º e 10 da Resolução Conama nº 237/1997, sem prejuízo das normativas estaduais e municipais específicas. Nos termos do ordenamento vigente, a audiência pública tem a finalidade de apresentar o EIA/Rima, dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões a respeito:

Resolução Conama nº 01/1986

Art. 11. [...]

§ 2º - Ao determinar a execução do Estudo de Impacto Ambiental e apresentação do Rima, o estadual competente ou o Ibama ou, quando couber o município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do Rima,

Resolução Conama nº 09/1987

Art. 1º. A Audiência Pública referida na Resolução Conama nº 1/86 tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Resolução Conama nº 237/1997

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/Rima), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

[...].

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

[...]

V – Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI – Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

A audiência pública tem caráter consultivo e não deliberativo, isto é, apesar da necessidade de ser incorporada na avaliação técnica, a opinião da população não é vinculativa ao processo decisório. Os responsáveis pela análise são a equipe técnica designada para avaliação do EIA/Rima. Ainda assim, são usuais as situações em que a equipe técnica apresenta pareceres conclusivos negativos e as licenças ambientais são emitidas pela Presidência do Ibama (a exemplo da UHE de Belo Monte e, mais recentemente, da Exploração de Petróleo no

Complexo de Abrolhos²⁶), evidenciando se tratar também de um processo político, apesar de sua roupagem técnica.

A pesquisa sobre as dinâmicas participativas institucionalizadas nos processos de licenciamentos ambientais consiste na análise das atas das audiências públicas, entrevistas com servidores dos órgãos ambientais e/ou verificação dos impactos da participação social nos processos decisórios (ABERS, 2018; ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005; ZHOURI, 2011; ROTHMAN, 2008; HOCHSTETLER; TRANJAN, 2016; BARAÚNA; MARIN, 2011; QUEIROZ; MILLER, 2018; DUARTE *et al.*, 2016).

A pesquisa de Abers (2018) é relevante, pois envolve uma diversidade de empreendimentos em anos distintos e foi parte de um projeto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre as condições de investimento em infraestrutura no Brasil. O estudo analisou as audiências públicas dos processos de licenciamento ambiental da UHE de Candiota, da Ferrovia Transnordestina, da BR-163 e da UHE Teles Pires. De acordo com a autora, as atas das audiências revelaram que o formato dos questionamentos interfere diretamente nas manifestações, limitando o caráter crítico e restringendo um diálogo mais aprofundado:

No lugar de iniciar um debate mais aprofundado com as comunidades, suas necessidades, anseios, demanda e denúncias são transformados em perguntas que podem ser respondidas por técnicos. O diálogo entre empreendedores/governo e comunidades locais se inicia e termina em questão de horas. (ABERS, 2018, p. 36).

Além disso, os questionamentos usualmente são dados como respondidos e a sua incorporação nas análises técnicas, se houver, é feita de forma minimalista nos pareceres conclusivos técnicos dos órgãos ambientais. A única exceção ocorreu no caso do projeto de pavimentação da BR-163, o qual era apoiado pela comunidade local. O projeto, porém, foi precedido de um ciclo mais longo de debates com grupos de trabalho e vários encontros de modo paralelo ao licenciamento ambiental, havendo a formação de alianças entre atores locais, estaduais e federais em torno de um plano de desenvolvimento para a região (Plano BR-163 Sustentável). Segundo atualização, todavia, tal projeto parece não ter sido efetivado.

Os diversos estudos de Andrea Zhouri sobre o licenciamento ambiental de grandes obras nas áreas de hidrelétricas e mineração também denunciam problemas na participação social. Em recente estudo sobre a desregulação ambiental e desastres da mineração no Brasil, a autora

²⁶ Conforme noticiado em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/acao-civil-publica-belo-monte-compensacao.pdf>; <https://ambiencia.blogfolha.uol.com.br/2019/04/10/presidente-do-ibama-ignora-parecer-tecnico-justica-pede-copia-do-documento/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

chega a elencar a precarização do controle social ou a inscrição de dispositivos que limitam a participação efetiva da população como uma questão de fundo que perpassa todos esses licenciamentos ambientais. Nas palavras da autora, “no licenciamento, a presença da população está prevista para ocorrer nas audiências públicas, as quais também ocorrem tardiamente no âmbito do processo e se tornaram verdadeiro simulacro de democracia.” (ZHOURI, 2019, p. 48). De acordo com a autora, a maioria da população não tem acesso prévio às informações do projeto, a sua participação adquire caráter ritualístico e suas falas são desqualificadas por um discurso aparentemente técnico. A maioria da população não tem acesso prévio às informações sobre o projeto em licenciamento. Sua participação nas audiências é meramente ritual, com espaços exíguos de fala, com deslegitimação de seus pleitos.

Importante mencionar, também, que apenas uma minoria dos licenciamentos ambientais ganha notoriedade midiática e conta com participação, mobilização e questionamentos administrativos ou judiciais dos afetados. Na busca por um panorama mais amplo da participação nos licenciamentos ambientais no contexto desenvolvimentista brasileiro, Hochstetler e Tranjan (2016) avaliaram 302 empreendimentos energéticos (hidrelétricas, termoeletricas, nuclear e eólica) com empréstimos obtidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre os anos 2002 e 2012. Do total de projetos, apenas 20,5% contaram com oposição substancial da sociedade civil e 19,5% tiveram algum tipo de ação judicial contrária. As conclusões foram no sentido de que projetos maiores geram maiores processos de resistência, em detrimento de projetos menores, porém, com maiores impactos cumulativos. Ainda, empreendimentos geradores de combustíveis fósseis apresentam menor resistência do que outras fontes energéticas, como a eólica e pequenas centrais hidrelétricas. Por fim, a mobilização será maior com a presença e coalizão de atores externos, ativistas e Ministério Público.

As pesquisas revelam, em suma, que: a) as audiências públicas seguem a ordem de apresentação dos estudos prontos e posterior momento de questionamentos, num formato pergunta e resposta que não permite um processo político ou debate sobre o desenvolvimento de alternativas ao projeto, sob o pretexto de se tratar de uma avaliação técnica; b) as audiências públicas adquirem a finalidade de legitimação do procedimento pelo cumprimento dos requisitos formais exigidos pela legislação; c) há desigualdade de conhecimento técnico e de acesso político das comunidades afetadas, a qual não está devidamente preparada em termos técnicos e de mobilização. Em razão disso, apenas uma minoria dos licenciamentos ambientais conta com algum tipo de mobilização social; d) a mobilização social anterior ao processo de

licenciamento ambiental permite maior democratização ambiental sobre os rumos do desenvolvimento local. Diante disso, resta claro que o modelo institucional participativo dos projetos de desenvolvimento deve ser aprimorado.

Nessa linha, procedeu-se um extenso levantamento dos processos de licenciamentos ambientais com tramitação no Ibama. O objetivo principal foi levantar o percentual de audiências públicas promovidas e eventual relação com a não emissão das licenças ambientais prévias. Após a constatação de diversos *links* no sítio oficial do órgão ambiental federal contendo informações incompletas e até mesmo totalmente incorretas sobre a efetiva tramitação dos processos, foi possível localizar uma página contendo todos os licenciamentos ambientais já realizados e prosseguir, com cautela, com a conferência caso a caso, por número do processo, documentos disponibilizados e dados do processo²⁷. Foram incluídos na pesquisa apenas os empreendimentos que chegaram à fase de apresentação do EIA/Rima²⁸ e com seleção das seguintes categorias de empreendimentos: a) Usinas Hidrelétricas; b) Mineração; c) Usinas Termoeletricas; d) Estruturas Ferroviárias; e) Transporte Hidroviário Marítimo; f) Estruturas Rodoviárias; g) Pequenas Centrais Hidrelétricas; h) Transposição; i) Usina Termonuclear²⁹. Os dados são reveladores:

Quadro 10. Relação entre emissão de Licença Ambiental Prévia e realização de Audiências Públicas no Ibama

Categoria de Empreendimento	Número Total	Com Audiência Pública	Com emissão da LAP
UHE	19	19	19
Termoeletricas	3	3	3
Mineração	16	9	15
Transporte Hidroviário Marítimo	18	11	15
Estruturas Ferroviárias	5	4	5
Rodovia	20	8	18
PCH	7	7	7
Transposição	1	1	1
Usina Termonuclear	1	1	1
Total	90 (100%)	63 (70%)	84 (93%)

Fonte: elaboração própria, considerando dados do Ibama até 15 ago. 2019.

²⁷ Informações incompletas sobre audiências públicas: <http://www.ibama.gov.br/consultas/audiencias-publicas/audiencias-publicas-licenciamento-ambiental-federal-empresendimentos-e-projetos>. Informações sobre todos os processos de licenciamentos ambientais, porém contendo equívocos no preenchimento das planilhas: https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empresendimentos.php. Consulta por processo administrativo disponível em: https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empresendimentos.php. Acesso em: 10 ago. 2019.

²⁸ Muitos dos empreendimentos listados apenas consistiram em requerimentos de termos de referências, sem continuidade das tramitações.

²⁹ Pretende-se ampliar essas categorias, incluindo Complexos Turísticos, Minerodutos e Gasodutos.

Dos 90 empreendimentos selecionados, portanto, constatou-se que 93% tiveram a sua viabilidade socioambiental atestada pelo Ibama. Os dados confirmam que, ao menos no âmbito federal, há baixíssima probabilidade de se vetar o licenciamento ambiental pelas formas de participação institucionalizadas previamente às análises técnicas de viabilidade socioambiental e à expedição de Licença Ambiental Prévia. Dentre esses projetos, vale dizer, estão empreendimentos de grande notoriedade midiática pelos seus conflitos socioambientais e violação a direitos socioambientais, tais como a UHE de Belo Monte, a Transposição do Rio São Francisco, as UHE do Rio Madeira, o Projeto de Extração de Ferro e a Ferrovia do Carajás, dentre inúmeros outros³⁰.

A limitação quanto à discussão dos modelos de desenvolvimento foi confirmada na entrevista com o membro da Coordenação Nacional e Estadual do MAB, Sr. Robson Formica, com experiência de 12 anos nessa militância. Ante o questionamento a respeito das dificuldades para trazer a crítica ao modelo energético nos processos de licenciamentos ambientais, o representante explicou, primeiramente, que para além dos impactos ambientais específicos de empreendimentos e, inclusive, transcendendo a discussão de matrizes energéticas, a causa principal do MAB é expressa pelo lema “energia com soberania, distribuição da riqueza e controle popular” (FORMICA, 2019). A crítica do MAB ao modelo energético diz respeito à sua “organização estrutural, institucional, política e econômica”, a qual vislumbra a sociedade como espaço de exploração e a energia “como espaço de exploração de valor, e não a sociedade como espaço para resolver seus problemas a partir da riqueza que é gerada no setor elétrico.” (FORMICA, 2019). Nas suas palavras, “a nossa discussão é para discutir o modelo: esse modelo não serve para a sociedade brasileira”, uma vez que “no sentido de lógica, os problemas das populações atingidas não têm condição de serem resolvidos plenamente com esse modelo energético.” (FORMICA, 2019). Restou claro que o debate energético ultrapassa meros aspectos técnicos ambientais, sendo assim, um debate público político consubstanciado nos questionamentos do modelo energético:

[...] sua finalidade [modelo energético atual] não é resolver ou criar condições para resolver os problemas da população. Pelo contrário, é para explorar. E a exploração do ponto de vista dos atingidos ocorre desde o momento que o licenciamento se dá [...] pela coação, pela pressão, pela intimidação e criminalização quando a população resiste. E, depois pelo processo de expropriação, das indenizações, da violação e da negação de direitos até depois com o modelo energético quando ele acende a luz, e consome energia e aquilo também o explora. (FORMICA, 2019).

³⁰ Na fase de levantamento dos processos de licenciamentos ambientais foram arquivadas todas as atas de audiências públicas disponibilizadas no site do Ibama. Um aprofundamento do conteúdo dessas atas poderá ser realizado na sequência ao efeito de aprofundar a problemática da separação entre meio ambiente e modelos de desenvolvimento econômico.

Nas palavras do representante, todavia, o licenciamento ambiental se limita a discutir:

[...] impactos ambientais e formas de compensação aos impactos, como que mitiga impactos. E, em geral o processo de licenciamento não tá colocado para discutir os projetos. Eles são uma etapa para garantir uma tramitação, um rito institucional de realização dos projetos. Então não pode ter projeto sem audiência pública [...] e a audiência pública é o espaço em tese de participação social sobre o empreendimento. Mas numa audiência pública se 99% dos atores se manifestam contrários ao projeto ele não vai deixar de ser realizado. (FORMICA, 2019).

Segundo avaliação do representante do MAB, também se confirmam as limitações em relação ao que é viável ambientalmente ou não, ainda que sob a perspectiva técnico-ambiental:

[...] e também quando a gente olha às vezes para o comportamento dos órgãos ambientais, não para os ritos ambientais, mas para as instituições, a figura que vem a mente é [...] a instituição não tá ali... se ele é viável ou não e fazer um conjunto de levantamento para ver se é o possível. O que a gente percebe é contrário: ‘encontrem justificativas para liberar, para autorizar’ [...] A ideia de viável é do ponto de vista econômico [...] Se o ambiental não torna inviável economicamente o empreendimento. (FORMICA, 2019).

Partindo para o campo da mineração realizou-se uma entrevista com o Sr. Luiz Paulo Siqueira, membro da Coordenação Nacional do MAM desde 2013, com trajetória de militância na área desde o período anterior à criação do movimento pela Via Campesina, no final de 2012. Biólogo, Siqueira possui ampla experiência no acompanhamento dos processos de mineração na conflituosa região do Estado de Minas Gerais e também em outras regiões do país. Sobre a questão da participação social nos processos de licenciamento ambiental, assim respondeu:

[...] O instrumento de licenciamento ambiental é uma ferramenta muito limitada. A elaboração dela, de fato, foi uma conquista, um pleito das organizações ambientalistas da necessidade de uma avaliação antes da implantação desses projetos. Mas ela não consegue cumprir o seu objetivo. [...] a questão é que o licenciamento passa a ser um processo meramente administrativo, são decisões políticas que são tomadas, em âmbito especial com olhar na Fazenda, com olhar financeiro interessado na aprovação destes projetos e depois entre na pasta ambiental com uma decisão política já tomada de aprovação desses projetos. A entrada na Secretaria Municipal de Meio Ambiente é meramente para ajustar, ambiental e socialmente, um empreendimento que já está politicamente aprovado. Essa é a realidade que nós temos encarado. Então essa é a grande questão.

Aí, quanto à participação, não é um processo democrático de divisão das decisões sobre a implantação desses projetos. A empresa quer, o Estado aceita e põe o projeto na marra. O único espaço, por exemplo, de participação onde as comunidades são ouvidas ou consultadas é nos processos de audiências públicas, mas que não têm nenhum caráter deliberativo. Então não adianta esperar, gritar o que for, protocola um milhão de documentos e no fim vai ter só uma ata falando que a audiência foi realizada com sucesso, etc.. Então, não há espaço para participação das comunidades na tomada de decisão de implantação desses grandes projetos. Esse é um ponto. Nem com a narrativa técnica, por exemplo, com a consistência técnica de pareceres e relatórios de universidades, às vezes o próprio órgão do estado atestando a inviabilidade de determinados projetos, quando é de interesse econômico do governo

atual, a capacidade também de influência do capital, esses projetos são aprovados. Em termos de decisão democrática não existe no processo licenciamento, seja nível federal, no âmbito do Ibama, em nível do Estado, de Minas, a mesma coisa. (SIQUEIRA, 2020).

Em relação às audiências públicas, o representante do MAM destacou a característica de militarização, vigilância e ameaças a comunidades e lideranças sociais. Nesse viés, também elencou práticas específicas das audiências públicas, como forte militarização, divisão das comunidades na arquibancada e até mesmo voz de prisão a lideranças sociais:

Tem vários casos, no caso da mineração, por exemplo, é um setor que atua de forma militarizada nos territórios, seja pela presença de pessoas armadas nas comunidades, nas portarias, na vigilância, seja de como se organizam estrategicamente. Há um monitoramento das organizações populares muito grande. Você teve uma denúncia, por exemplo, em 2014, de um ex-funcionário da Vale que trabalhava na gerência do Departamento de Inteligência. O departamento que espionava os movimentos sociais, espionava a CNBB, espionava políticos pra vigiar qualquer movimentação que fosse prejudicar os interesses e os projetos da Vale [...]. Além dessa vigilância, você tem militantes nossos que tiveram que sair da região de Carajás, morar em outras regiões por uns tempos. Aqui no Serro, nós temos enfrentado um projeto de mineração de ferro de uma empresa que chama Herculano e o Serro, assim como outros municípios, a maioria dos municípios, seja em Minas ou no Brasil, tá com a crise econômica muito grande. População significativa desempregada, quando chega uma empresa oferecendo empregos através da mineração você cria já ali um conflito muito grande [...]. No Serro, por exemplo, nós estamos conseguindo segurar porque uma das etapas do processo de licenciamento é passar pelo município uma declaração de conformidade de uso e ocupação do solo. Aí, nas cidades que têm Conselhos Municipais do Meio Ambiente passa por esses conselhos. As que não têm, o próprio prefeito e a secretaria que concedem essa documentação. Então nós temos conseguido segurar. Já tem dois anos já. Estão sendo reuniões muito tensas, porque daí tanto a gente mobiliza como o lado de lá mobiliza: “Mineração aqui não, mineração aqui sim!”. Então um conflito muito acirrado, teve momentos que acabou a reunião, teve um filho de um fazendeiro que tem interesse pra vender pra empresa me procurou falando que se me visse rodando as comunidades de novo eu iria sair de lá de dentro do caixão. Depois disso, você teve ameaça da empresa, seja com nós do MAM, seja com um advogado que assessora as comunidades quilombolas. Teve um processo, por exemplo, que esse advogado dizendo que ele não poderia mais citar o projeto da mineradora sob pena de multa. Então, restringe a atuação do advogado. [...] Então são várias as tentativas que o capital minerário possui de perseguição, de coagir a participação e a atuação da militância nesses territórios, seja por essas formas diretas, ou por formas indiretas, utilizando-se às vezes de meio de comunicação, dos vereadores, de lideranças locais para passarem recados [...]. Nas audiências públicas, por exemplo, todas essas audiências ocorrem com uma forte presença da polícia militar que aí, às vezes, impede a participação das comunidades, divide as comunidades para sentar em cada local da arquibancada do auditório, fica ali demonstrando força, então expõe ali as armas pras comunidades. Teve vários casos já de prisão nessas audiências, às vezes a liderança se coloca de uma forma mais enfática e o presidente da audiência pede voz de prisão a essas lideranças. Isso aconteceu, por exemplo, em Conceição do Mato Dentro, um projeto aqui da Multinacional Angloamerica [...]. (SIQUEIRA, 2020).

Os mesmos questionamentos foram realizados ao Sr. Maurício Guetta, consultor jurídico do Instituto Socioambiental (ISA), organização civil brasileira fundada em 1994, com

foco na defesa dos direitos socioambientais, monitoramento e proposição de alternativas às políticas públicas, pesquisa, difusão, documentação de informações socioambientais, desenvolvimento de modelos participativos de sustentabilidade socioambiental e fortalecimento institucional dos parceiros locais. O ISA atua nacionalmente com sede em São Paulo (SP) e com subsedes em Brasília (DF), Manaus (AM), Boa Vista (RR), São Gabriel da Cachoeira (AM), Canarana (MT), Eldorado (SP) e Altamira (PA)³¹. O entrevistado também já atuou no Departamento Jurídico da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e por dez anos trabalhou num grande escritório corporativo de Direito Ambiental de São Paulo. Há seis anos atua no ISA, especialmente nas áreas de Políticas Públicas Ambientais e Ações Estratégicas no Supremo Tribunal Federal (STF), bem como no Legislativo, no monitoramento de mais de 600 projetos de lei, incluindo projetos de licenciamento ambiental. A propósito do seu entendimento sobre a participação nos processos de licenciamentos ambientais, o entrevistado afirmou o seguinte:

Eu acho que, de certa forma, desde a Resolução Conama 01/86, quanto ao número 09, que trata da audiência pública, eu acho que tivemos bons avanços no Brasil, ainda mais considerando a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e essas duas resoluções no final da ditadura e início da redemocratização. Eu acho que de alguma forma, até pela construção do licenciamento do Brasil ele tá mais focado a atender ao interessado no empreendimento, muito mais que as populações atingidas. E, em geral, isso acaba denotando um déficit grande de participação, principalmente na possibilidade de influenciar a decisão do órgão ambiental. Isso se dá ainda mais em casos considerados grandes, de grandes empreendimentos. Basta ver as hidrelétricas na Amazônia, todas elas, cada uma com as suas especificidades. Mas todas com interferência direta do presidente da República ou de altas autoridades em gerência das decisões técnicas dos órgãos ambientais. Inclusive, com flexibilização de normas, como a gente tem visto nesta última gestão do atual governo. Em linhas gerais, a participação, especialmente no licenciamento ambiental ela privilegia um dos atores. [...] Em geral esses empreendimentos que têm impactos em pessoas, é o que se costuma chamar de impactos de natureza socioeconômica e, infelizmente, o licenciamento ambiental não lida bem com os impactos socioeconômicos. Isso tem razão de ser, na realidade, se tivesse outros instrumentos de planejamento, como a avaliação ambiental estratégica, a avaliação ambiental integrada, zoneamento ecológico econômico, você teria mais possibilidades de prever, de mitigar, evitar impactos de ordem socioeconômica. E eu acho, também, que o momento da audiência pública é um momento muito especial, mas ele é um momento único. E eu entendo a participação, principalmente nas questões ambientais como uma necessidade transversal, de todo o processo de tomada de decisão, inclusive do licenciamento. Então as pessoas deveriam ser chamadas, e ser ouvidas em todas as fases do processo, inclusive depois da concessão da licença em que há o monitoramento das condicionantes e sua efetividade ou não [...]. Outro aspecto é o acesso ao Judiciário que, invariavelmente, grandes empreendimentos têm as suas licenças questionadas no Judiciário, seja pelo Ministério Público, mas também Estaduais, seja pela própria Defensoria Pública, da União e dos Estados, além das organizações da sociedade civil, mas os impactados, a população impactada praticamente não participa do processo judicial. Então, muitas vezes, a sorte de um empreendimento e de uma determinada

³¹ Conforme informações disponibilizadas no sítio eletrônico da organização: <https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa>. Acesso em: 15 abr. 2020.

condicionante acaba sendo definida pelo Judiciário, enquanto que a população não participa em nenhuma fase do processo judicial. E isso ainda agrava pela questão da suspensão de segurança que apenas o Poder Público é parte e ele invariavelmente defende a instalação do empreendimento ainda que sob violação dos direitos humanos, enfim, direitos fundamentais. (GUETTA, 2020).

A política de desenvolvimento envolvendo esses setores será aprofundada no Capítulo 4 desta tese. É certo, todavia, que o licenciamento ambiental apresenta limitações no seu desenho institucional em relação às expectativas de desenvolvimento das populações atingidas e às alternativas de desenvolvimento econômico e sociais possíveis. A análise técnica é passível de interferências políticas, porém, não se reconhece ou se admite que o próprio teor técnico também seja permeado de conteúdo político que transcenda um projeto de desenvolvimento. Essa negação, por vezes, gera muita frustração e reclamações por parte da sociedade e até mesmo dos próprios órgãos ambientais. O repensar da modelagem institucional ambiental merece adquirir maior centralidade em face dos problemas que gera à sociedade, inclusive aos setores econômicos que, muitas vezes, não compreendem as resistências geradas. Os números igualmente mostram que as audiências públicas apresentam pouco êxito como forma de resistência a determinados projetos.

3.4 LEGADO AUTORITÁRIO, CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA E REGIME DE EXCEÇÃO DE DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS NAS MEDIDAS DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (SLS)

A medida de Suspensão de Liminar e de Sentença (SLS) é a expressão perfeita da dissociação institucionalizada entre meio ambiente e desenvolvimento e associação com um quadro de déficit democrático, centralização decisória e autoritarismo, o que se configura como gerador histórico de conflitos socioambientais no Brasil. Em verdade, a figura da SLS e a sua utilização evidenciam a precariedade da democratização do planejamento e dos sentidos de desenvolvimento no Brasil.

O instituto jurídico da SLS foi sendo reproduzido em diversas previsões normativas, a teor do art. 12, § 1º da Lei Federal nº 7.347/1985, que dispõe sobre a ação civil pública; do art. 4º da Lei Federal nº 8.437/1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público; e do art. 15 da Lei Federal nº 12.016/2009, que dispõe sobre o mandado de segurança. De acordo com os supracitados dispositivos normativos, diante de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, os presidentes de tribunais podem suspender medidas

liminares proferidas contra o Poder Público ou seus agentes a pedido do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada:

Lei Federal nº 7.347/1985

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1º. A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso, suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

Lei Federal nº 8.437/1992

Art. 4º. Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

O regramento que o disciplina está previsto de maneira esparsa nos diplomas legislativos transcritos abaixo, sendo mais detalhado na Lei 8.437/92.

Lei Federal nº 12.016/2009

Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

Dois aspectos saltam aos olhos da redação das previsões normativas da SLS. Em primeiro lugar, a centralização do poder decisório na figura dos presidentes dos tribunais, que podem revogar decisões judiciais proferidas em primeira e segunda instâncias do Poder Judiciário, sem esgotamento de todas as vias recursais. Em segundo lugar, a abstração e generalidade do seu cabimento, sob a justificativa de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, conferindo, assim, alto grau de subjetividade de análise. Um terceiro fator, porém, mais grave, foi construído historicamente pela jurisprudência dos tribunais, consistente na impossibilidade de análise de mérito dos fundamentos jurídicos da decisão judicial recorrida, devendo-se limitar à verificação dos riscos de graves lesões descritas nas hipóteses previstas em lei. Assim, de acordo com os próprios precedentes jurisdicionais, trata-se de um juízo político das questões.

Nesse sentido, são as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ), na linha de que “é eminentemente político o juízo acerca de eventual lesividade da decisão impugnada na via da suspensão de segurança, razão pela qual a concessão dessa medida, em princípio, é alheia ao mérito da causa originária” (AgInt na SLS 2.430/DF, Rel. Ministro João

Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 26/02/2019, DJe 01/03/2019), ou de que “o pedido de suspensão visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, a princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa” (AgRg na SLS 2.076/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Corte Especial, julgado em 18/11/2015, DJe 16/12/2015), dentre inúmeras outras.

No campo socioambiental, o emprego da SLS emerge da judicialização dos processos de licenciamentos ambientais de empreendimentos e atividades de interesse da Administração Pública direta e indireta. Com a ampliação do acesso à Justiça e massificação dos meios de comunicação, esse fenômeno ganhou notoriedade, especialmente com a implementação dos projetos de infraestrutura governamentais federais durante os governos petistas, mormente em razão do caso da UHE de Belo Monte, no que se convencionou popularmente denominar de “guerra de liminares”³².

Esse fato foi incluído nos diversos estudos sobre o caso Belo Monte (VILAÇA, 2017; FLEURY, 2013; MONTEIRO, 2018), os quais relatam o uso da SLS pela União para suspender liminares de paralisação do processo de licenciamento ambiental, sob o argumento do interesse nacional na geração de energia em face do risco de um novo apagão energético.

A problemática da SLS é uma questão notória no campo das organizações socioambientais, especialmente a partir do caso Belo Monte, como indica a publicação da Organização Terra de Direitos: “Quem atua em demandas coletivas relativas aos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais sabe que nunca se ouviu falar tanto do instrumento da suspensão de segurança como nos últimos tempos” (GOMES; SANTOS, 2015, p. 6).

Na mesma linha, a entrevista com o consultor jurídico do ISA, Maurício Guetta, a propósito da dificuldade da judicialização dos processos de licenciamentos ambientais de grandes empreendimentos:

Todas as hidrelétricas da Amazônia foram liberadas por suspensão de segurança. Todos os grandes empreendimentos foram liberados por suspensão de segurança. E se foram liberados por suspensão de segurança, o foram violando direitos fundamentais. Sob a premissa que o interesse público prevalece sobre o interesse privado ou interesse individual ou interesse coletivo difuso, quando isso, a partir da Constituição de 88, essa lógica não prevalece mais. A suspensão de segurança é um instrumento que surge na década de 50 como um freio ao mandado de segurança que

³² A propósito: Valor Econômico. Gigante, guerra de liminares enfrenta polêmica guerra de liminares no Pará. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/gigante-usina-de-belo-monte-enfrenta-polemica-guerra-de-liminares-no-para-11146507>; Estado de Minas. Guerra de liminares paralisa Câmara de Energia. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/10/24/internas_economia,701012/guerra-de-liminares-paralisa-camara-de-energia.shtml. Acesso em: 04 jun. 2020.

é um instrumento processual contra o poder público. Depois ela é ampliada para outras modalidades de ação, chegando até a ação civil pública. Eu entendo que esse instrumento já deveria ter sido extinto. Também entendo o argumento de quem, por exemplo, entende que a suspensão de segurança é importante para evitar reintegrações de posse contra povos indígenas em seus territórios, mas o fato é que ela é hoje, pelas características dela, ela é totalmente inconstitucional. Ela viola todas as prerrogativas individuais dos cidadãos e da sociedade no seu interesse de preservação do meio ambiente e o pior, ela extingue a efetividade do processo judicial. Quer dizer, se você tem uma decisão judicial que reconhece uma violação de direitos que é insuportável sob a ótica da Constituição e da legislação, muitas vezes essa violação é simplesmente desconsiderada [...]. (GUETTA, 2020).

Em trabalho mais amplo, Lins (2018) investigou a atuação do Poder Judiciário (especificamente do STF e do STJ) em conflitos de projetos de infraestrutura por supostas ilegalidades e/ou incompatibilidades com a legislação ambiental. O estudo de caso abrangeu três obras, quais sejam: a usina hidrelétrica de Belo Monte, o aproveitamento hidrelétrico de Simplicio e a usina hidrelétrica Foz do Chapecó. No caso do STJ, foram identificadas 84 decisões e do STF foram selecionadas 19 decisões, tendo como critério de seleção o envolvimento em conflitos do Direito Ambiental e empreendimentos de infraestrutura. A autora concluiu que 57% das decisões do STJ tinham como direção decisões pró-meio ambiente e 53% das decisões do STF tinham como direção decisões pró-emprego. No caso das decisões envolvendo UHE e PCH no STF, apenas 17% foram na direção pró-meio ambiente (LINS, 2018, p. 74, 78).

Importa avançar no questionamento do referido instituto a partir da análise específica das suas conexões históricas com o autoritarismo e com o déficit democrático no planejamento que antecede os conflitos socioambientais e, para além dos casos de hidrelétricas, de uma análise mais sistêmica da aplicação desse instituto no âmbito nacional.

Na realidade, a despeito da sua normalização como prática burocrática, sua origem remonta a uma série de legislações que deram sustentação ao Estado Novo de Getúlio Vargas. Em 11 de julho de 1935, pelo Decreto nº 229, foi determinado o fechamento da Assembleia Nacional Legislativa, com subsequentes prisões e sucessivos decretos de Estado de Sítio e Estado de Guerra no país. Em 14 de dezembro de 1935 foi promulgada a Lei da Segurança Nacional, com definição de crimes contra a ordem pública e, após quatro dias, foram promulgadas emendas constitucionais que conferiram mais poderes ao Estado brasileiro. No ano de 1936 foram sancionadas a Lei nº 192, que limitava o poder militar estadual e sua subordinação ao Exército Nacional, e a Lei nº 244, que criava o Tribunal da Segurança Nacional para julgamento de revolucionários comunistas.

Nesse contexto foi aprovada a Lei nº 191, de 16 de janeiro de 1936, que dispunha sobre o Mandado de Segurança e previa a possibilidade de suspensão da segurança para evitar lesão à ordem, à saúde ou à segurança pública, bem como para manter a execução do ato impugnado até o julgamento do feito em primeira ou em segunda instâncias³³. Em busca da cópia do processo legislativo, a própria resposta encaminhada pelo Senado Federal é reveladora, uma vez que a tramitação não usual desse processo legislativo resultou na impossibilidade de sua localização³⁴. Interessante notar que, no governo eleito pelo voto direto iniciado em 1951, Getúlio Vargas aprovou nova lei do mandado de segurança de nº 1.533, no qual retirou a previsão da SLS.

Um importante paralelo, no entanto, merece ser feito. Tal qual a Lei nº 191/1936 renunciou o Estado Novo, uma nova lei do mandado de segurança foi aprovada logo no início da ditadura militar, pela Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964. Ampliando a competência de acionamento para qualquer presidente de Tribunal, a referida lei reintroduziu a SLS para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas³⁵. Da consulta ao referido processo legislativo tem-se que a SLS não estava mais prevista no projeto de lei original de 1962, apresentado pelo presidente João Goulart, tendo sido modificado por substitutivo em 1964. Assim, a referida medida foi mantida pela Lei Federal nº 8.437/1992, originária de projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo, e impôs uma série de restrições ao proferimento de medidas cautelares em quaisquer processos judiciais contra o Poder Público, porém, não sem objeções parlamentares quanto ao seu caráter antidemocrático.

O deputado federal Hélio Bicudo requereu a retirada da SLS prevista no art. 12 da Lei Federal nº 8.437/1992, justamente pela generalidade dos seus termos e pela concentração de

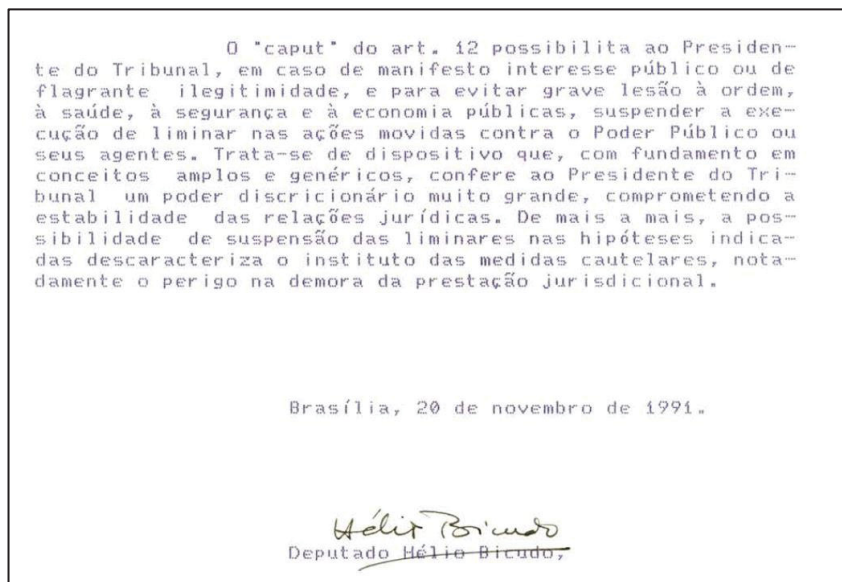
³³ Lei nº 191/1936, art. 13. Nos casos do art. 8º, § 9º, e art. 10, poderá o Presidente da Corte Suprema, quando se tratar de decisão da Justiça Federal, ou da Corte de Apelação, quando se tratar de decisão da justiça local, a requerimento do representante da pessoa jurídica de direito público interno interessada, para evitar lesão grave à ordem, à saúde ou à segurança pública, manter a execução do acto impugnado até ao julgamento do feito, em primeira ou em segunda instancias.

³⁴ Conforme resposta do Senado Federal ao nosso requerimento de acesso à documentação do processo legislativo originário da Lei nº 191, de 16 de janeiro de 1936: “Em resposta à sua solicitação, informo que não foi encontrado em nosso acervo nenhum documento referente ao processo legislativo que originou a lei de mandado de segurança. Como o Congresso Nacional foi fechado em 1935, aberto no final de dezembro do mesmo ano e, posteriormente, fechado em 1937, ao que tudo indica esta proposta legislativa não fez parte do processo legislativo comum. Informamos que fizemos buscas na Câmara também e não encontramos nenhum documento. Como se trata de uma lei promulgada no contexto do governo do Getúlio Vargas, embora pouco provável, é possível que a Fundação Getúlio Vargas tenha alguma informação disponível em seu acervo, ou do processo legislativo ou de documentos que expliquem a tramitação não usual para esta lei em específico”.

³⁵ Lei nº 4.348/1964, art. 4º. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo no prazo de (10) dez dias, contados da publicação do ato.

poderes nas figuras dos presidentes dos tribunais. Tal emenda supressiva foi aprovada pela Câmara dos Deputados, porém reintroduzida pelo Senado Federal:

Figura 3. Emenda supressiva apresentada pelo Deputado Federal Helio Bicudo para exclusão da medida de SLS



Procurou-se aprofundar a conexão entre autoritarismo e déficit democrático mediante levantamento das decisões proferidas em SLS em todos os cinco Tribunais Regionais Federais (TRF's)³⁶, com a finalidade de pesquisar sobre a centralidade dos impactos do planejamento nos conflitos socioambientais. Nessa linha, a pesquisa foi realizada a partir dos filtros *licença ambiental*, *licenciamento ambiental* e *ambiental*, além de *classe suspensão de liminar/segurança/execução de sentença*, e como critério complementar decisões da presidência dos tribunais no sistema de busca dos sites dos respectivos tribunais³⁷. Foram localizados 35 processos específicos, envolvendo a tramitação de processos de licenciamentos ambientais dos

³⁶ A pesquisa teria potencial de ampliação para todos os Tribunais de Justiça Estaduais. A maior parte dos licenciamentos ambientais é estadual, entretanto, escolheu-se delimitar a análise para processos envolvendo questões federais, tendo em vista que uma especificação dos casos estaduais demandaria uma pesquisa específica e o objetivo do levantamento é apurar a politização das decisões de SLS e sua conexão com o déficit democrático do planejamento, em detrimento de direitos socioambientais.

³⁷ Os TRF's possuem sistemas de busca de jurisprudências digitais nos seus sítios eletrônicos oficiais, nos quais é possível efetuar a busca por termos e classes processuais. Importante frisar que não se restringiu qualquer critério temporal à busca, uma vez que este critério não era relevante para a finalidade da pesquisa, isto é, não se buscou análises temporais específicas, mas, sim, o maior número possível de decisões. De todo modo, é importante apontar que, por exemplo, o TRF da 4ª Região (que abarca os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) tem um sistema de busca de decisões a partir do ano de 2006. Por seu turno, o TRF da 2ª Região (que abarca os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santos) tem inteiro teor de decisões a partir do ano de 2001.

mais variados setores econômicos, tais como usinas hidrelétricas, usinas termoeletricas, hidrovias, agronegócio, rodovias, logística portuária e construção civil.

A partir da leitura das decisões proferidas, inclusive considerando eventuais recursos julgados em Agravo Regimental ou em nova SLS no STJ, e tendo em vista que nem todos os pedidos de SLS são a favor da continuidade de determinado projeto, pois podem ter sido acionados pelo Ministério Público Federal ou até mesmo pela União Federal, procedeu-se a quantificação das decisões que seriam predominantemente em defesa dos direitos socioambientais (pró-meio ambiente) e das que seriam majoritariamente em defesa da continuidade das atividades econômicas (pró-atividade econômica).

Assim, dos 35 casos levantados, 24 decisões foram pró-atividade econômica (69%) e 10 decisões (29%) foram pró-meio ambiente, tendo um caso de SLS não conhecido (2%), isto é, não foi recebido e processado e, portanto, não teve seu mérito julgado. Desse total, chama a atenção o excessivo número de decisões pró-atividade econômica no TRF 1ª Região, o qual abarca o Distrito Federal e os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins, perfazendo um total de 14 casos contra dois. Tal fato torna-se um indicativo do alinhamento do Poder Judiciário com os projetos de desenvolvimento da região.

Para além dos significativos dados quantitativos, a fundamentação dessas decisões revela, por um lado, a dissociação do desenvolvimento do meio ambiente e, por outro lado, a precedência de projetos políticos que antecedem os processos de licenciamentos ambientais. Em diversas situações, os questionamentos judiciais são julgados durante a instalação dos projetos. Tais decisões tangenciam superficialmente, ou nem isso, o mérito das decisões recorridas, acabando por expressar a própria visão política dos seus julgadores. Muitas vezes, em decisões de duas ou três páginas, às vezes em um parágrafo, são decididos problemas complexos que afetam toda uma região. Sem qualquer juízo sobre o acerto ou desacerto das decisões judiciais, o Apêndice D apresenta a sistematização das principais decisões pró-atividade econômica por tribunal, número do processo, categoria do projeto econômico e fundamentos principais da decisão.

Nesse contexto, diversas são as decisões dos tribunais que autorizam o prosseguimento de empreendimentos energéticos das mais diversas características. Em julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 2002.01.00.028045-0, o TRF da 1ª Região decidiu pela suspensão de liminar proferida em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal. Determinou, também, a suspensão imediata da implantação de um complexo de quatro

termoelétricas no Estado do Piauí até que fosse elaborado o EIA/Rima dos projetos, ouvida a coletividade e determinada que a melhor alternativa tecnológica para a geração de energia no Estado do Piauí seria a implantação de termoelétricas a diesel. Apesar de o Relator da SLS ter indeferido a medida, especialmente com base no parecer técnico do Ibama, a matéria foi objeto de Recurso de Agravo Regimental, tendo a maioria da Corte Especial do TRF da 1ª Região julgado por suspender a liminar. Na ementa do voto final consta que haveria “falta de prova de que as termelétricas a serem construídas no Estado do Piauí tenham grande potencial de impacto, de modo a causar dano ao meio ambiente”, bem como que “o perigo da falta de energia no Brasil, principalmente no Nordeste, não desapareceu” (TRF 1ª Região, 2003)³⁸.

A mesma situação pôde ser verificada em projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural. A SLS nº 0079236-84.2010.4.01.0000 foi formulada pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) em face de sentença em Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF para excluir das ofertas de licitação os blocos exploratórios que estivessem em um raio de 50 km em torno do Parque Nacional Marinho de Abrolhos, Royal Charlotte e adjacências, no Estado da Bahia. Deferida pela Presidência do TRF da 1ª Região, a referida decisão foi mantida em Agravo Regimental sob o fundamento de que a interferência do Judiciário, fixando, em empreendimento de exploração petrolífera, zona de amortecimento distinta daquela adotada pelos órgãos ambientais responsáveis, invadiria indevidamente a esfera de discricionariedade dos órgãos responsáveis. E, novamente, que a medida judicial em contrário interferiria “nas prerrogativas da administração pública, anulando contratos de concessão de blocos exploratórios já licitados, acarreta grave lesão à ordem e à economia pública, na medida em que repercute de imediato e repercutirá futuramente na economia do setor público” (TRF 1ª Região, 2012)³⁹. Cabe destacar, ainda, que o acórdão faz menção à decisão proferida na SLS nº 176/DF, julgada pelo STF, que tratava da suspensão da 8ª Rodada de Licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural e que negou sua suspensão. Dentre outros argumentos, mencionou que atingiria o “planejamento estratégico do país em relação à nossa matriz energética, o que certamente coloca em risco a própria segurança nacional, além de sinalizar negativamente aos investidores nacionais e estrangeiros.” (TRF 1ª Região, 2012)⁴⁰.

³⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Segurança nº 2002.01.00.028045-0/PI**. Corte Especial do TRF-1, 20 mar. 2003.

³⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Execução de Sentença nº 0079236-84.2010.4.01.0000/BA**. Corte Especial do TRF-1, 24 jan. 2012.

⁴⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Execução de Sentença nº 0079236-84.2010.4.01.0000/BA**. Corte Especial do TRF-1, 24 jan. 2012.

Na mesma linha, consta a decisão proferida na SLS nº 2013.02.01.009380-3/RJ, proposta pelo Estado do Rio de Janeiro em face de sentença prolatada em Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF contra o Ibama, a Feema e a Petrobrás, determinando a nulidade das licenças ambientais do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) ao fundamento de que a competência licenciadora é do Ibama. A decisão que julgou a SLS, todavia, se valeu do fato de que enquanto a Ação Civil Pública havia tramitado por cinco anos, o processo de construção do complexo foi ocorrendo. Ressaltou, ainda, o papel do Comperj no desenvolvimento econômico e socioambiental brasileiro nos seguintes termos:

[...] o COMPERJ seria um complexo industrial de grande porte, destinado à produção, em uma mesma área industrial, de derivados de petróleo e produtos petroquímicos de primeira e segunda geração, tendo sido incluído nas iniciativas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, dada a sua extrema importância para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. (TRF 2ª Região, 2013)⁴¹.

A interferência no planejamento estratégico energético igualmente é fundamento comum nas SLS que tratam de suspensões de licenciamentos ambientais de UHE's. Assim ocorreu, por exemplo, na SLS nº 0033022-59.2015.4.01.0000/MT, julgada no âmbito do TRF da 1ª Região, referente à decisão proferida em Ação Civil Pública que determinou a suspensão do licenciamento ambiental da UHE São Manoel, no Estado do Mato Grosso, até complementação do EIA/Rima. O presidente do Tribunal suspendeu a liminar proferida pelo juízo de primeira instância, tendo tal decisão sido mantida em Agravo Regimental. Como no caso anterior dos blocos de exploração de petróleo, a decisão do presidente do tribunal alegou que a decisão acarretaria “grave risco ambiental à segurança energética e ao interesse público, comprometendo todo o cronograma de planejamento de expansão da oferta de energia elétrica no futuro, com graves riscos de falta de energia elétrica nos próximos anos” (TRF 1ª Região, 2015)⁴².

Outra situação notória de uso da SLS no setor de hidreletricidade ocorreu na implantação da UHE de Belo Monte. A Aneel e a União Federal ajuizaram a SLS nº 0022534-21.2010.4.01.0000 em face da decisão que havia determinado a suspensão dos efeitos do leilão de concessão energética, valendo-se do fundamento de uma diferença de 29,4% entre a área leiloada e a do objeto do EIA/Rima. O referido pedido foi deferido pela presidência do TRF da

⁴¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Suspensão de Liminar nº 2013.02.01.009380-3/RJ**. Presidência do TRF-2, 05 set. 2013.

⁴² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 0033022-59.2015.4.01.0000/MT**. Corte Especial do TRF-1, 14 dez. 2016.

1ª Região e mantido em Agravo Regimental. Chamam a atenção os termos da decisão do Recurso Regimental, pelo qual restou consignado que

a interferência da atividade jurisdicional em políticas públicas, nas atribuições específicas e privativas da Administração, implicando não raro alterações na condução do planejamento da sua atuação, tema desafiante e de grande atualidade, deve ser feita com critério e prudência, de forma pontual e calcada em dados objetivos e técnicos que justifiquem a intervenção judicial. (TRF 1ª Região, 2010)⁴³.

A SLS e a racionalidade de prevalência do planejamento prévio também se aplicam ao setor de infraestrutura rodoviária. Na SLS nº 2002.01.00.030134-7/PA, o Município de Santarém, no Pará, requereu a suspensão da medida liminar que havia paralisado as obras e o licenciamento do Anel Rodoviário e a duplicação da Rodovia Fernando Ghilhon ante a ausência de EIA/Rima do empreendimento. O presidente do TRF da 1ª Região acolheu a SLS, a qual foi mantida em Agravo Regimental. Numa decisão de duas laudas, suspendeu-se a liminar, valendo-se como fundamento

a grave lesão à economia pública, não apenas, pelos gastos já efetuados, mas, também, porque, com a implantação da obra, haverá novos estímulos ao desenvolvimento econômico local, seja pela melhoria das condições de escoamento de produções agropecuárias e industriais, seja pela melhor acessibilidade a áreas de interesse turístico. (TRF 1ª Região, 2002)⁴⁴.

Outra obra rodoviária, objeto de análise em SLS, foi a duplicação da Estrada de Ferro Carajás. Em Ação Civil Pública ajuizada pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, pelo Conselho Indigenista Missionária e pelo Centro da Cultura Negra do Maranhão, foi proferida decisão liminar para suspender qualquer atividade de continuidade do empreendimento. Determinou-se, na sequência, a realização de EIA/Rima, com análise pormenorizada de todas as comunidades remanescentes de quilombos e povos indígenas existentes ao longo do perímetro, e realização de audiências públicas, além de consulta às comunidades impactadas a fim de averiguar o seu consentimento prévio, livre e informado a respeito das obras. A SLS nº 0056226-40.2012.4.01.0000/MA foi proposta pela própria Vale S/A, e deferida pelo presidente do TRF da 1ª Região, em decisão mantida em sede de Agravo Regimental. Novamente, a questão do planejamento governamental foi central para determinar a continuidade do empreendimento. Consta no voto que:

⁴³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 0022534-21.2010.4.01.0000/PA**. Corte Especial do TRF-1. 08/11/2010.

⁴⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Suspensão de Segurança nº 2002.01.00.030134-7/PA**. Corte Especial do TRF-1, 02 set. 2002.

a tutela antecipada se mostra extremamente prejudicial à ordem e à economia pública, posto que fulmina a atividade do Administrador Público, voltado ao licenciamento de implementação de obra de infraestrutura estratégica para o País, que visa interligar os pátios de estacionamento preexistentes. (TRF 1ª, 2012)⁴⁵.

A SLS, igualmente, é utilizada em grandes empreendimentos de infraestrutura urbana. Foi o caso, por exemplo, da SLS nº 38826-47.2011.4.01.0000/MA, proposta pelo Município de São Luís contra decisão que determinou os efeitos da licença prévia para a construção de empreendimento de ampliação da Avenida Litorânea até a adequação da complementação do EIA/Rima. A medida de suspensão foi deferida pela presidência do TRF da 1ª Região e ratificada em sede de Agravo Regimental, também sob o argumento de que “a ingerência da atividade jurisdicional sobre atribuições da Administração Pública, importando alterações na condução do planejamento da sua atuação, deve ser feita com critério e prudência e deve estar calcada em dados objetivos, fáticos e técnicos que a justifiquem” (TRF 1ª, 2011)⁴⁶.

A SLS 2008.02.01.013321-0/RJ, julgada pelo TRF da 2ª Região, referiu-se à continuidade da construção do terminal portuário de uso privativo na Baía de Sepetiba. Neste caso, a União propôs a SLS contra decisão liminar que havia proibido a continuidade das obras, com suspensão de embargos das atividades. Apesar de reconhecer que a demanda era complexa, o presidente do TRF da 2ª Região indeferiu a SLS, sob o argumento de que

paralisação de obra desse porte, a essa altura, acarretaria grave lesão ao interesse público, por tratar-se, conforme enfatizado pela própria SPU (fl. 524), ‘de projeto econômico de interesse nacional e de grande relevância para o país’, com investimento de 8 bilhões de reais (financiados pelo BNDES), que irá impulsionar o desenvolvimento local, regional e nacional, com impactos positivos para as respectivas economias, em razão de o terminal portuário destinar-se a dar suporte às atividades de exportação e importação, que demandam a criação de emprego, gerando, por certo, impostos a nível federal, estadual e municipal. Tal paralisação causaria, ainda, à autora prejuízo de cerca de um milhão de euros por dia (TRF 2ª Região, 2008)⁴⁷.

Nesse julgado, fica claro que a mera existência de financiamento público de obras pôde ser considerada um prejuízo à economia pública, apto a suspender decisão de Primeira Instância.

Também merece destaque a SLS nº 0009855-32.2010.4.03.0000/SP, julgada pelo TRF da 3ª Região, na qual o Estado de São Paulo visou suspender a execução da liminar deferida

⁴⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 0056226-40.2012.4.01.0000/MA**. Corte Especial do TRF-1, 08 nov. 2010.

⁴⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 0038826-47.2011.4.01.0000**. Corte Especial do TRF-1, 13 mar. 2012.

⁴⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Suspensão de Liminar nº 2008.02.01.013321-0/RJ**. Presidência do TRF-2, 14 jan. 2009.

em Ação Popular que suspendeu os efeitos do licenciamento ambiental emitido pela Cetesb para a construção de unidade prisional no município de Florínea/SP. Em sucinta decisão, o presidente do TRF da 3ª Região aferiu que “as questões de mérito devem ser exauridas por meio de recurso próprio” e que “resta demonstrada a existência de grave lesão à saúde, à ordem e à segurança públicas, considerando que a situação carcerária no Estado de São Paulo é desumana, ante a superlotação nos presídios, decorrente de uma deficiência de aproximadamente de 57.000 vagas”⁴⁸. Esta decisão representa um contraste entre as questões ambientais e o planejamento (ou falta de) da política carcerária.

O levantamento das decisões proferidas no âmbito das SLS's, no contexto de todos os TRF's, evidencia a prevalência de decisões em prol da continuidade da atividade econômica. Mais do que isso, porém, a permanência de uma figura jurídica proveniente de regimes autoritários, com o objetivo de centralizar decisões sob fundamentos jurídicos genéricos, propicia alta subjetividade e arbítrio nos processos decisórios, uma vez que não há obrigatoriedade de discussão do mérito da violação ou não de direitos socioambientais apreciados pelos juízos originários dos processos judiciais.

Além da centralização decisória, a análise dos processos e decisões proferidas evidencia o risco da própria intervenção tardia do Poder Judiciário em casos de alta complexidade socioambiental. Vale dizer que em diversas situações constatou-se que o risco à ordem pública advém das obras já estarem em andamento ou até mesmo finalizadas. É, portanto, um ciclo vicioso no qual a ausência de democratização nos debates dos projetos econômicos e a participação tardia da sociedade ou dos órgãos de controle propiciam as bases da fundamentação decisória, suprimindo as decisões originárias de proteção de direitos socioambientais.

Adicionalmente, a investigação das motivações das decisões proferidas nos casos levantados revela a importância da problemática do planejamento na judicialização das SLS's nos mais variados setores (nas áreas de projetos urbanos, energéticos, minerários, de infraestruturas portuárias, de infraestruturas urbanas ou infraestruturas rodoviárias). Muito embora haja uma carência na democratização dos processos de planejamento, a sua existência é fator central para justificação no deferimento das SLS's. Em melhores termos, a ruptura de processos já construídos de planejamento da Administração Pública é vislumbrada como

⁴⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 0009855-32.2010.4.03.0000/SP**. TRF-3, 30 mar. 2010.

prejudicial à ordem pública, ainda que em detrimento de questões socioambientais levantadas posteriormente nos processos de licenciamentos ambientais.

Esses fatores revelam a pertinência da abordagem ora delineada e, especialmente, que a separação institucional entre política e técnica, entre desenvolvimento e meio ambiente, apresenta não apenas uma faceta na realidade como, também, repercussões concretas no plano dos direitos socioambientais.

CAPÍTULO 4. A DESIGUALDADE POLÍTICA NOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO DE SETORES DE GRANDE IMPACTO TERRITORIAL

Este capítulo está dividido nos seguintes subtópicos: 4.1) Aspectos regulatórios do planejamento econômico, princípio da subsidiariedade e o legado autoritário da reforma administrativa de 1967; 4.2) Legitimação pela procedimentalização, controle reativo e desigualdade política na gestão dos setores econômicos; 4.3) Déficit democrático pela análise comparativa de Conferências Públicas e Planos Nacionais de outras políticas setoriais; 4.4) A democracia ambiental como uma questão governamental: fragilidade institucional e centralização executiva no agravamento do déficit democrático.

4.1 ASPECTOS REGULATÓRIOS DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO, PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E O LEGADO AUTORITÁRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967

A transição do regime constitucional autoritário para um democrático não implica, necessariamente, na alteração das estruturas administrativas e burocráticas de realização do Estado. No caso do Brasil, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, permanece vigente até os dias atuais. O argumento é que não há como criticar a separação entre meio ambiente e modelos de desenvolvimento no Brasil sem compreender a profunda marca antidemocrática perpetuada pela liberalização dos setores econômicos associados ao projeto extrativista e de infraestruturas logísticas associadas e sua dissociação de um debate público democrático (que não se confunde com estatização da economia) sobre os modelos de desenvolvimento.

É surpreendente pensar que a peça normativa que organiza a Administração Pública Federal até os dias de hoje foi aprovada sem a devida tramitação do processo legislativo no Congresso Nacional, tendo sido promulgada diretamente pelo Marechal Castelo Branco⁴⁹. A aludida promulgação direta se deu com base em poderes de exceção previstos no art. 9º, § 2º

⁴⁹ Por não ter tramitado pelo Congresso Nacional, o Senado Federal encaminhou requerimento de acesso ao processo de criação do referido decreto-lei para o Arquivo Nacional, cuja cópia ainda está pendente de digitalização para melhor detalhamento no presente processo.

do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, o qual permitiu ao presidente da República expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira⁵⁰.

Em primeiro lugar, a propósito de uma ideia de intervenção estatal na economia, cabe enunciar que o Decreto-Lei nº 200/1967 instituiu Gabinetes do Setor Econômico, compostos pelos Ministérios da Fazenda, dos Transportes, da Agricultura, da Indústria e Comércio, das Minas e Energia e do Interior. Ademais, dentre as responsabilidades do Governo Federal está a supervisão ministerial da chamada Administração Pública Indireta, isto é, das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Tais previsões aparentam, num primeiro lugar, uma ideia de intervenção estatal mais marcada na economia. Nos termos dos arts. 26 e 39 do Decreto-Lei nº 200/1967, consta que:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se fôr o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;

recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;

aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;

aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembléias e órgãos de administração ou controle;

fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;

fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;

realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;

intervenção, por motivo de interesse público.

[...].

Art. 39 Os assuntos que constituem a área de competência de cada Ministério são, a seguir, especificados:

[...]

SETOR ECONÔMICO

MINISTÉRIO DA FAZENDA

⁵⁰ Nos termos do referido dispositivo normativo: “Art. 9º. O Presidente da República, na forma do art. 30 do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, poderá baixar Atos Complementares, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional até 15 de março de 1967.”

§ 1º - Durante o período de convocação extraordinária, o Presidente da República também poderá baixar decretos-leis sobre matéria financeira.

§ 2º - Finda a convocação extraordinária e até a reunião ordinária do Congresso Nacional, o Presidente da República poderá expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira.

I - Assuntos monetários, creditícios, financeiros e fiscais; poupança popular.

II - Administração tributária.

III - Arrecadação.

IV - Administração financeira.

V - Contabilidade e auditoria.

VI - Serviços Gerais.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

I - Coordenação dos transportes.

II - Transportes ferroviários e rodoviários.

III - Transportes aquaviários. Marinha mercante; portos e vias navegáveis.

IV - Participação na coordenação dos transportes aeroviários, na forma estabelecida no art. 162.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

I - Agricultura; pecuária; caça; pesca.

II - Recursos naturais renováveis: flora, fauna e solo.

III - Organização da vida rural; reforma agrária.

IV - Estímulos financeiros e creditícios.

V - Meteorologia; climatologia.

VI - Pesquisa e experimentação.

VII - Vigilância e defesa sanitária animal e vegetal.

VIII - Padronização e inspeção de produtos vegetais e animais ou do consumo nas atividades agropecuárias.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO

I - Desenvolvimento industrial e comercial.

II - Comércio exterior.

III - Seguros privados e capitalização.

IV - Propriedade industrial; registro do comércio; legislação metrológica.

V - Turismo.

VI - Pesquisa e experimentação tecnológica.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA

I - Geologia, recursos minerais e energéticos.

II - Regime hidrológico e fontes de energia hidráulica.

III - Mineração.

IV - Indústria do petróleo.

V - Indústria de energia elétrica, inclusive de natureza nuclear.

MINISTÉRIO DO INTERIOR

I - Desenvolvimento regional.

II - Radicação de populações, ocupação do território. Migrações internas.

III - Territórios federais.

IV - Saneamento básico.

V - Beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações. Irrigação.

VI - Assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas.

VII - Assistência ao índio.

VIII - Assistência aos Municípios.

IX - Programa nacional de habitação. (*sic*).

Uma leitura sistemática e mais atenta do Decreto-Lei nº 200/1967 revela, entretanto, que o paradigma de intervenção estatal na economia e a própria visão de Estado perpassaram um ideário pragmático de redução do Estado e a incorporação de uma suposta eficiência privada na Administração Pública. O art. 27 previu o regime de direito privado para as empresas públicas e sociedades de economia mista. Há, também, uma visível exclusão da sociedade nos processos decisórios. Nesse sentido, o art. 177 trata claramente da presença de grupos ou de

classes econômicas diretamente interessadas nos conselhos, comissões e outros órgãos colegiados:

Art. 27. Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.

Parágrafo único. Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo.
[...]

Art. 177. Os conselhos, comissões e outros órgãos colegiados que contarem com a representação de grupos ou classes econômicas diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão funções exclusivamente de consulta, coordenação e assessoramento, sempre que àquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo os órgãos incumbidos do julgamento de litígios fiscais e os legalmente competentes para exercer atribuições normativas e decisórias relacionadas com os impostos de importação e exportação, e medidas cambiais correlatas. (*sic*).

O referido decreto incorporou o chamado princípio da subsidiariedade previsto nas Constituições de 1967 e 1969, assim caracterizado em função do modo de atuação do Estado como subsidiário da iniciativa privada na ordem econômica. Conforme levantado por Bercovici (2010), o princípio da subsidiariedade é originário da legislação fascista de Benito Mussolini (*Carta del Lavoro*, de 1927) e de Francisco Franco (*Fuero del Trabajo*, de 1938, e *Ley de Principios del Movimiento Nacional*, de 1958). De acordo com o jurista e pela própria leitura da redação, resta claro que o princípio da subsidiariedade foi incorporado na Carta de 1967, outorgada pelo Marechal Castelo Branco, nos seus arts. 157, § 8º, e 163:

Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

[...]

§ 8º - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

[...]

Art. 163. Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º - Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica.

§ 2º - Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações.

§ 3º - A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.

Em seu estudo intitulado “*O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa de 1967*”, Bercovici (2010) desponta como um crítico à estrutura administrativa instituída pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. O jurista faz referência à crítica do fundador do Direito Administrativo alemão, Otto Mayer, à permanência das estruturas burocrático-administrativos na passagem do regime autocrático e monárquico para a Constituição de Weimar, e o impacto desse fato na posterior crise na ordem constitucional alemã.

Semelhantemente, o Brasil manteve a estruturação administrativa do regime militar no período democrático em relação ao princípio da subsidiariedade no campo econômico. De acordo com Bercovici (2010), o segundo governo Vargas propunha uma reestruturação administrativa pautada pela coordenação e planejamento (Projeto de Lei nº 3.563, de 31 de agosto de 1953), tendo implantado políticas de âmbito nacionais, como a Comissão Nacional de Política Agrária, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, a Comissão Nacional de Bem-Estar, etc., além da criação de novos órgãos e empresas estatais, como a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (Cofap), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Petrobrás, o projeto da Eletrobrás, entre outros. Apesar de João Goulart ter criado um Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, apenas no governo militar de Castelo Branco foi aprovado, de forma autocrática, um projeto de reforma administrativa a partir de uma Comissão presidida pelo ministro do Planejamento, Roberto Campos.

Ainda segundo Bercovici (2010), os economistas do regime militar, como Octávio Gouvêa de Bulhões, Roberto Campos, Antônio Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen, eram liberais e como tal, tinham grande preocupação em conter o déficit público e promover a liberalização da economia. Não havia, contudo, contradição no grande aumento de empresas estatais no Brasil no período militar nos mais diversos setores, pois o objetivo das reformas era recuperar a economia de mercado e aumentar a eficiência do setor produtivo. Daí porque a equiparação das empresas estatais e sociedades de economia mista com o regime empresarial privado capitalista, na forma do supracitado art. 27 do Decreto-Lei nº 200/1967. Isso implicou no endividamento externo e na financeirização nas Bolsas de Valores, incentivadas pelo próprio governo. O próprio Castelo Branco afirmou em sua mensagem ao Congresso Nacional, em 1965, que desejava com a reforma administrativa “obter que o setor público posse a operar com a eficiência da empresa privada” (BERCOVICI, 2010).

A questão principal é que essa autonomia dos setores econômicos era em relação ao governo e não em relação ao sistema econômico e financeiro. Noutros termos, não se tratou da intervenção estatal na economia, mas de privatização do Estado sem qualquer controle do Congresso Nacional ou da sociedade (MARTINS, 1985). A gestão empresarial do Estado, mas também das empresas privadas foi no sentido de maximizar o lucro, e não propriamente de perseguir o interesse público. Outro ponto destacado pelo jurista é que a suposta supervisão ministerial dos setores econômicos prevista no Decreto-Lei nº 200/1967, de fato, nunca existiu. Nas palavras de Bercovici (2010, p. 1738): “A ênfase de todo e qualquer controle administrativo passou para a responsabilização do gasto público como causa da crise econômica.”

Diante do exposto, tem-se que o regime da ditadura militar inaugurou o princípio da subsidiariedade, restringindo o papel do Estado no campo econômico, a teor do previsto nos arts. 157, § 8º, e 163 da Constituição Federal de 1967, e nos arts. 27 e 177 do Decreto-Lei nº 200/1967, que instituiu a reforma administrativa e vige até os dias atuais. O referido princípio da subsidiariedade tem origem histórica nos governos fascistas de Mussolini e Franco. Além disso, a reforma administrativa de 1967 privilegiou a exclusividade da presença de grupos ou classes econômicas diretamente interessadas nos conselhos, comissões e outros órgãos colegiados de cunho econômico. A atualização desse *status* de desigualdade política pode ser vislumbrada na modelagem neoliberal das agências reguladoras. Vale dizer, então, que o autoritarismo não se dá apenas pela repressão estatal, mas pela vedação seletiva da participação social e pela privatização do Estado.

4.2 LEGITIMAÇÃO PELA PROCEDIMENTALIZAÇÃO, CONTROLE REATIVO E DESIGUALDADE POLÍTICA NA GESTÃO DOS SETORES ECONÔMICOS

Na década de 1990 aprofundou-se ainda mais a ideia de redução do papel do Estado no ambiente econômico em concomitância com uma concepção de participação pela via do controle social e não da construção democrática por parte da sociedade no tocante aos rumos dos modelos de desenvolvimento econômico. Foi criado um programa de desestatização (instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 e, posteriormente, pela Lei nº 10.482, de 9 de setembro de 1997), acompanhado da denominada Reforma Administrativa Gerencial introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998. A nova redação do art. 37 incluiu o parágrafo terceiro, pelo qual o cidadão passou a ser tratado como usuário da administração direta e indireta, reduzindo a sua participação às reclamações relativas a serviços públicos, ao acesso às informações e ao direito de representação contra o exercício negligente ou abusivo de

cargo, emprego ou função na administração pública. Acrescentou-se, ainda, o parágrafo 8º ao art. 37, o qual prevê a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

[...]

§ 8º. A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

A Reforma Gerencial foi concebida no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, mediante elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho, de 1995, e sob a coordenação do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. A presunção de que a gestão de empresas privadas é boa para o interesse público pode ser ilustrada na seguinte explicação de Bresser-Pereira (1998, p. 17):

a reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas [...] acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos; porque utiliza a estratégia da competição administrada em quase-mercados, para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado, por intermédio de entidades descentralizadas: as organizações públicas não estatais.

A visão de democracia se mantinha estritamente sob a ótica do controle dos atos, e não da sua participação na construção dessa gerência. Na opinião do economista, a Reforma Gerencial seria democrática porque

pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver

delegação de autoridade e controle a posteriori dos resultados. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 17).

Como parte da Reforma Gerencial foram criadas diversas agências reguladoras, a exemplo da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel (Lei nº 9.427/1997), Agência Nacional de Petróleo – ANP (Lei nº 9.478/1997), Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Lei nº 9.961/1997), Agência Nacional de Águas – Ana (Lei nº 9.984/2000), Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (Lei nº 9.472/1997), dentre outras⁵¹.

A intensificação da visão gerencial das agências reguladoras e o aprofundamento do paradigma de participação apenas como forma de controle social reativo da sociedade foi sacramentado pela recente Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Não há dispositivo sobre a sua conceituação, seus princípios ou objetivos. Simplesmente se consideram agências reguladoras federais aquelas dispostas no seu art. 2º:

Art. 2º. [...] Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), e, por fim, a Agência Nacional de Mineração (ANM).

Como características principais das agências reguladoras, o art. 3º preceitua que

Art. 3º. A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

Do ponto de vista interno dos processos decisórios, as decisões são tomadas pelo conselho diretor, diretoria colegiada ou decisões delegadas (art. 7º) e, do ponto de vista externo, não se fala em cidadão ou sociedade, senão que as decisões sobre minutas e atos normativos serão objeto de consulta pública dirigida aos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados (art. 9º). Eventualmente, a agência poderá realizar audiências públicas, as quais terão prazo mínimo de convocação de apenas cinco dias úteis (art. 10). Ademais, a

⁵¹ A intenção de pesquisa é detalhar ainda mais as finalidades específicas das agências afetas a atividades econômicas, a composição de seus quadros e seus impactos sobre o planejamento.

cada exercício, a agência reguladora deverá implantar plano de comunicação de caráter informativo e educativo sobre as suas atividades, direitos dos usuários e empresas que compõem o setor regulado (art. 16). Por fim, outro aspecto relevante é que se preconiza a celeridade na emissão de licenças ambientais mediante articulação com os órgãos de defesa do meio ambiente mediante celebração de convênios e acordos de cooperação (art. 33):

Art. 7º. O processo de decisão da agência reguladora referente à regulação terá caráter colegiado.

§ 1º. O conselho diretor ou a diretoria colegiada da agência reguladora deliberará por maioria absoluta dos votos de seus membros, entre eles o diretor-presidente, o diretor-geral ou o presidente, conforme definido no regimento interno.

§ 2º. É facultado à agência reguladora adotar processo de delegação interna de decisão, sendo assegurado ao conselho diretor ou à diretoria colegiada o direito de reexame das decisões delegadas.

[...].

Art. 9º. Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º. A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

[...].

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º. A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

§ 2º. A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.

[...].

Art. 16. A agência reguladora deverá implementar, em cada exercício, plano de comunicação voltado à divulgação, com caráter informativo e educativo, de suas atividades e dos direitos dos usuários perante a agência reguladora e as empresas que compõem o setor regulado.

[...].

Art. 33. As agências reguladoras poderão articular-se com os órgãos de defesa do meio ambiente mediante a celebração de convênios e acordos de cooperação, visando ao intercâmbio de informações, à padronização de exigências e procedimentos, à celeridade na emissão de licenças ambientais e à maior eficiência nos processos de fiscalização.

Como bem pontua Bercovici (2010, p. 1787), as agências reguladoras são legitimadas pela sua suposta natureza de independência, sob a égide da tecnicidade, neutralidade e livres de ingerência política, não alterando os paradigmas do Decreto-Lei nº 200/1967, mas propiciando “uma aura de modernidade ao tradicional patrimonialismo que caracteriza o Estado brasileiro”,

retirando o debate público dos representantes eleitos e da sociedade. Em suma: “a questão do controle democrático da intervenção econômica e social do Estado continua sem solução sob a democrática Constituição de 1988 e toda sua estrutura administrativa, ainda herdada da ditadura militar.” (BERCOVICI, 2010, p. 1804).

Em seu estudo sobre o déficit democrático nas agências reguladoras, o teórico do Direito Público Econômico, Egon Bockmann Moreira (2003), listou os atores que contribuem nos processos de consultas públicas na Aneel e Anatel. Nesse sentido, tece uma crítica ao déficit democrático a partir dos conceitos de eficácia legitimadora dos processos decisórios e da democracia seletiva. De um lado, há a presunção de que as decisões são puramente científicas e alheias à política, mediante um processo adequado, quando são marcadas fortemente pela presença dos setores econômicos interessados e por abertura para consulta pública de assuntos e minutas pré-definidas. Destarte, o controle jurisdicional dessas decisões é extremamente difícil ante a sua discricionariedade técnica. Nas palavras do autor, “quanto mais técnica a decisão, mais distante da argumentação sobre o seu conteúdo deve-se manter o povo” (MOREIRA, 2003, p. 5).

Por outro lado, o procedimento não garante participação ou representações adequadas, isto é, o procedimento não é a própria democracia. Isso fica claro nos dados levantados por Moreira (2003) a partir de pesquisa realizada por Paulo Todescan Lessa Mattos sobre as consultas públicas realizadas na Anatel. O estudo concluiu que 56,12% das colaborações são oriundas de empresas do setor, sem prejuízo de outras partes não expressamente identificadas, sendo 17,06% de pessoas físicas e 12,57% de consultores e advogados, tendo 0,0% de participação de associações de defesa do consumidor. Em levantamento próprio feito por Moreira (2003) sobre a Aneel, entre 1998 e 2003 foram 86% de contribuições de empresas e associações do setor.

Face ao exposto, tem-se que, assim como verificado no âmbito administrativo ambiental pela Reforma Gerencial introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998 e demais legislações federais de criação de agências reguladoras, mantém-se, pelo predomínio da burocracia tecnocrata, a exclusão da política e da construção social democrática no âmbito das instâncias administrativas voltadas aos setores econômicos. O aspecto gerencial sob a égide da independência técnica e política mediante legitimação por instâncias técnicas e por procedimentos de consulta pública atualizam o Decreto-Lei nº 200/1967. As dinâmicas participativas das agências reguladoras não perpassam pela gestão social, podendo ser inteiramente controladas pelas suas instâncias diretivas internas. Além disso, a forma de

controle social é realizada de modo reativo, com definição prévia de minutas, assuntos e mediante caminhos de interação não pessoais, de modo que os setores econômicos interessados apresentam mais condições técnicas e financeiras de participar dos processos decisórios.

4.3 DÉFICIT DEMOCRÁTICO PELA ANÁLISE COMPARATIVA DE CONFERÊNCIAS PÚBLICAS E PLANOS NACIONAIS DE OUTRAS POLÍTICAS SETORIAIS

Outro ponto que se pretende desenvolver nesta tese é em relação à grande disparidade da construção democrática no tocante à reflexão sobre questões de grande impacto territorial, mas que são predominantemente tratadas como demandas econômicas. A imersão no histórico da democracia participativa no Brasil, nessa toada, apresenta fortes indicativos de que o processo de democratização não abarcou os modelos de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, trata-se de um diagnóstico das ausências, da identificação do que é o déficit democrático por aquilo que não existe e do questionamento das diferenças. É evidente, destarte, que esse é um impacto direto do princípio da subsidiariedade da atuação do Estado nas questões econômicas, na linha exposta nos itens 4.1. e 4.2. A problemática revela que a atuação econômica sequer é tratada na perspectiva de modelos de desenvolvimento e de seus impactos no território que extrapolam o âmbito privado da empresa e eventuais contratos administrativos com o Estado.

Na perspectiva das Conferências Nacionais, constata-se a completa ausência de conferências públicas nas áreas de energia, mineração ou infraestrutura. Em contraposição, o Brasil possui extenso histórico de Conferências Nacionais nas mais variadas áreas. Conforme listagem elaborada pelo Governo Federal (BRASIL, 2019), foram realizadas oito Conferências Brasileiras de Arranjos Produtivos Locais (2004, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017), seis Conferências das Comunidades Brasileiras no Exterior (2008, 2009, 2010, 2013, 2016, 2018), uma Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional (2008), três Conferências Nacionais de Aquicultura e Pesca (2003, 2006, 2009), onze Conferências Nacionais de Assistência Social (1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017), duas Conferências Nacionais de Assistência Técnica e Extensão Rural (2012, 2016), cinco Conferências Nacionais de Cidades (2003, 2005, 2007, 2010, 2013), quatro Conferências Nacionais de Ciência Tecnologia e Inovação (2001, 2004, 2005, 2010), uma Conferência Nacional de Comunicação (2009), três Conferências Nacionais de Cultura (2005, 2010, 2013), duas Conferências Nacionais de Defesa Civil (2009, 2014), uma Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (2013), duas Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural

Sustentável e Solidário (2008, 2013), dez Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2012, 2016), doze Conferências Nacionais de Direitos Humanos (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2003, 2003, 2004, 2006, 2008, 2016), quatro Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa Idosa (2006, 2009, 2011, 2016), quatro Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2006, 2008, 2012, 2016), três Conferências Nacionais de Economia Solidária (2006, 2010, 2014), duas Conferências Nacionais de Educação (2010, 2014), uma Conferência Nacional de Educação Básica (2008), duas Conferências Nacionais de Educação Escolar Indígena (2009, 2018), uma Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (2006), uma Conferência Nacional do Emprego e Trabalho Decente (2012), três Conferências Nacionais do Esporte (2004, 2006, 2010), três Conferências Nacionais de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008, 2011, 2016), três Conferências Nacionais de Recursos Humanos para Saúde (1986, 1994, 2006), três Conferências Nacionais da Juventude (2008, 2011, 2015), cinco Conferências Nacionais Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente (2003, 2006, 2009, 2013, 2018), uma Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica (2003), quatro Conferências Nacionais do Meio Ambiente (2003, 2005, 2008, 2013), uma Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014), quatro Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004, 2007, 2011, 2016), uma Conferência Nacional de Política Indigenista (2015), quatro Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial (2005, 2009, 2013, 2018), uma Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal (2009), quinze Conferências Nacionais de Saúde (1941, 1950, 1963, 1967, 1975, 1977, 1980, 1986, 1992, 1996, 2000, 2003, 2007, 2011, 2015), uma Conferência em Saúde Ambiental (2009), três Conferências Nacionais de Saúde Bucal (1986, 1993, 2004), cinco Conferências Nacionais de Saúde Indígena (1986, 1993, 2001, 2006, 2013), quatro Conferências Nacionais de Saúde Mental (1987, 1994, 2001, 2010), quatro Conferências Nacionais de Saúde do Trabalhador (1986, 1994, 2005, 2014), cinco Conferências Nacionais de Segurança Alimentar (1994, 2004, 2007, 2011, 2015), uma Conferência Nacional de Segurança Pública (2009), uma Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (2012), uma Conferência Nacional de Vigilância em Saúde (2018), duas Conferências Nacionais de Saúde das Mulheres (2015, 2017) e, por fim, uma Conferência Nacional da Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Prouni (2016).

O histórico de Conferências Nacionais no Brasil revela que, especialmente a partir dos governos de esquerda, houve um esforço na institucionalização participativa dos debates

nacionais, entretanto, apesar de serem bens federais passíveis de autorização pelo Estado para exploração empresarial, e a despeito do interesse público envolvido, a questão energética e de mineração, bem como os grandes projetos de infraestrutura, jamais foram objeto de qualquer debate público participativo nacional. Trata-se, portanto, de um diagnóstico de ausências, porquanto independente dos relevantes questionamentos sobre a eficácia das Conferências Nacionais, o silêncio institucional representa a não democratização desses debates e a eliminação das oportunidades de diretrizes nacionais para a construção social de políticas públicas. Em relação às atividades econômicas específicas, constatou-se a limitação de esforços na realização de Conferências Nacionais apenas nos setores econômicos com participação das comunidades tradicionais, como Conferências Nacionais da Aquicultura e da Pesca e Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

No que concerne ao meio ambiente, só foram realizadas quatro Conferências Nacionais, das quais se identificou que as proposições votadas não apresentam questionamentos ou diretrizes específicas e concretas para os setores econômicos responsáveis pela maioria dos conflitos socioambientais no Brasil (Quadro 11):

Quadro 11. Proposições votadas nas Conferências Nacionais do Meio Ambiente

I Conferência Nacional do Meio Ambiente	Proposições votadas: realização, a cada dois anos, de Conferências Nacional, distrital, estaduais e municipais de meio ambiente, de caráter deliberativo e com ampla participação dos diversos setores da sociedade; Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia; criação de novas unidades de conservação de proteção integral e ampliação das já existentes, gestão compartilhada do meio ambiente; definição das diretrizes para consolidar e fortalecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama; diagnóstico e mapeamento da situação socioambiental mediante indicadores, atores sociais, percepções, prioridades; foco no fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente.
II Conferência Nacional do Meio Ambiente	Proposições votadas: firmar a CNMA como uma instância de tomada de decisões orientadoras das Políticas Públicas Ambientais; fortalecer o Sisnama como um instrumento para a construção da sustentabilidade ambiental; apontar políticas públicas necessárias ao desenvolvimento sustentável de forma integrada para os três níveis da federação – municipal, estadual e nacional; apontar caminhos para a integração da agenda de desenvolvimento econômico e social e demais agendas das políticas públicas, privilegiando a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais.; foco na Gestão Integrada das Políticas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais.
III Conferência Nacional do Meio Ambiente	Proposições votadas: contribuir para a construção da Política e do Plano Nacional de Mudanças Climáticas; analisar e definir a institucionalização e periodicidade da Conferência Nacional do Meio Ambiente; foco em medidas de combate às mudanças climáticas.
IV Conferência Nacional do Meio Ambiente	Proposições votadas: implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos através da Produção e Consumo Sustentável; redução dos impactos ambientais;

	geração de emprego e renda e educação ambiental; foco na questão dos resíduos sólidos.
--	--

Fonte: elaboração própria (2020).

A baixa qualidade das deliberações foi constatada no trabalho de Loseckann (2009, 2012) que entrevistou diversas organizações civis que participaram da primeira e segunda conferências, pelo que concluiu que, a despeito da sua alta inclusividade em número de participantes nas esferas municipais, estaduais e nacionais, as conferências teriam tido baixa efetividade, na sua capacidade de alterar as decisões políticas. Esse fator, segundo a autora, poderia ser explicado pela baixa participação de organizações ambientais bem consolidadas. Assim, as primeiras conferências teriam tido papel pedagógico na formação de cidadãos e teriam permitido a inclusão de pessoas na discussão da política ambiental. Todavia, pela percepção dos entrevistados, representantes de ONG's, de fato, as suas deliberações padeceram de baixa qualidade e pouca efetividade.

Em relação aos Planos Nacionais, há uma diferença fundamental do Plano Nacional como instrumento democrático e como instrumento tecnocrata de planejamento. Nessa toada, levantou-se os Planos Nacionais elaborados em áreas com interface ambiental e sistematizou-se o seu processo democrático de construção, especificamente, os Planos Nacionais de Resíduos Sólidos, de Mineração, de Energia, de Saneamento Básico, de Recursos Hídricos e de Saúde.

De pronto, alguns fatos merecem ser destacados. Em primeiro lugar, no ano de 2011 houve apenas uma tentativa de elaboração de Plano Nacional de Mineração. A ausência desse Plano somada à ausência de Conferências Públicas do setor reforça que não apenas há um déficit democrático na tratativa dessa matéria no Brasil, como também que tal setor não foi objeto de uma política pública participativa institucionalizada, a exemplo de outras políticas públicas setoriais. Se a institucionalização participativa não necessariamente pode ser equiparada à democratização da questão, por outro lado, a ausência de vias participativas e dialógicas dos movimentos sociais e organizações civis com vistas à intervenção social na construção de políticas públicas minerárias evidencia a ausência de condições de possibilidade mínimas de um desenho democrático.

Em segundo lugar, os Planos Decenais de Energia vêm sendo elaborados e aprovados de maneira consistente pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE). A EPE é uma empresa pública cuja autorização para a sua criação foi emitida pelo Poder Executivo, mediante a Lei nº 10.847/2004. Sua finalidade é “prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural

e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras” (art. 2º). Nos termos dessa lei, compete à EPE “elaborar estudos necessários para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos” (art. 4º, inc. VII). A EPE foi instituída pelo Decreto nº 5.184/2004, o qual reproduziu as competências da Lei nº 10.847/2004.

O primeiro Plano Decenal de Energia foi elaborado em 2006 e, assim, sucessivamente, vem acontecendo a cada ano, conforme documentos disponibilizados no sítio eletrônico oficial da EPE. O processo de elaboração do plano é desenvolvido pela EPE e, conforme levantamento realizado, é aberta uma consulta pública virtual durante um curto período de tempo (apenas cerca de um mês), o qual é realizado na fase final do processo, sendo já, na sequência, aprovada a sua versão final:

Quadro 12. Consultas Públicas nos Planos Decenais de Expansão de Energia

Plano Decenal de Expansão de Energia	Período de Consulta	Instituições elencadas como responsáveis pela elaboração
2006/2015, aprovado em maio de 2006	14 de março a 28 de abril de 2006	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética. Menciona “consonância com o Conselho Nacional de Políticas Energéticas – CNPE” (mas o conselho não participou da elaboração).
2007/2016, aprovado em dezembro de 2007	27 de junho a 20 de julho de 2007	Técnicos de diversas empresas do setor energético, EPE, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético e Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, todas do Ministério de Minas e Energia. Novamente menciona as diretrizes do CNPE, mas não há registros de que o mesmo tenha participado na elaboração ou aprovação do Plano.
2008/2017, aprovado em maio de 2009	Não consta.	EPE, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético e Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis, ambas do Ministério de Minas e Energia.
2009/2019, aprovado em abril de 2010	Não consta.	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético e Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis, ambas do Ministério de Minas e Energia, EPE.
2010/2020, aprovado em novembro de 2011	Junho a agosto de 2011	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético e Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis, ambas do Ministério de Minas e Energia, EPE, Núcleo Estratégico de Gestão Socioambiental, Centro de Pesquisas de Energia Elétrica.
2011/2021, aprovado em janeiro de 2012	24 de setembro a 31 de outubro de 2012	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético; Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; Secretaria de Energia Elétrica e Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, todas do Ministério de Minas e EPE.
2012/2022, aprovado em dezembro de 2013	Outubro a novembro de 2013	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético; Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; Secretaria de Energia Elétrica; Assessoria Especial de Gestão Socioambiental, todas do Ministério de Minas e Energia e a EPE.

2013/2023, aprovado em dezembro de 2014	Setembro a novembro de 2014	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético; Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; Secretaria de Energia Elétrica; Assessoria Especial de Gestão Socioambiental, todas do Ministério de Minas e Energia e a EPE.
2014/2024, aprovado em dezembro de 2015	Setembro a outubro de 2015	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético; Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; Secretaria de Energia Elétrica; Secretaria de Energia Elétrica, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, todas do Ministério de Minas e Energia e a EPE.
2016/2026, aprovado em dezembro de 2017	Julho a agosto de 2017	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético; Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; Secretaria de Energia Elétrica; Secretaria de Energia Elétrica, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, todas do Ministério de Minas e Energia e a EPE.
2017/2027, aprovado em dezembro de 2018	Outubro a novembro de 2018	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético; Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; Secretaria de Energia Elétrica; Secretaria de Energia Elétrica, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, todas do Ministério de Minas e Energia e a EPE.

Fonte: elaboração própria, a partir dos Planos Decenais de Expansão de Energia disponibilizados no sítio eletrônico da EPE.

Os técnicos da EPE têm discricionariedade para acatar ou não as sugestões formuladas a partir de curta justificativa, conforme ilustrado no Quadro 13, a seguir:

Quadro 13. Forma de rejeição de contribuições da sociedade nos Planos Decenais de Energia

Relatório de análise das contribuições recebidas na Consulta Pública nº 62, de 2018					
Cap. Contr.	Proponente	Resumo da contribuição	Incluir no PDE 2027? (S/N)	Comentários EPR	Alteração sugerida
3.060	Greenpeace	Propõe que os planos de construção de grandes empreendimentos energéticos em ambientes social e ambientalmente sensíveis como a Amazônia – como é o caso da UHE Bem Querer/RR e da UHE São Luiz do Tapajós/PA – sejam descartados do PDE 2027.	N	Ressalta-se que a implantação de UHEs faz parte do compromisso de redução de emissões assumido pelo país no Acordo de Paris, através de sua NDC. Quanto à UHE Bem Querer, a viabilidade socioambiental, que ainda será avaliada, é etapa fundamental do processo para implantação e o prazo para conclusão dos estudos será considerado na data mínima viável utilizada na expansão da oferta. Atualmente, estão em elaboração o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo do Componente Indígena (ECI) da UHE. Vale destacar que a UHE Bem Querer representa importante reforço para o Sistema Interligado Nacional, especialmente para RR e tem regime de geração complementar ao das demais hidrelétricas do país, o que permite a geração controlável por fontes limpas justamente quando o sistema mais tem demandado. Quanto a UHE São Luiz do Tapajós, esse empreendimento não consta como candidato no conjunto de expansão do PDE 2027, pelos motivos descritos no relatório, mas eu processo continua sendo acompanhado pela EPE.	-

10.005	Greenpeace	Questiona os planos de construção de grandes empreendimentos hidrelétricos em regiões social e ambientalmente sensíveis como a Amazônia – exemplificam citando a UHE Bem Querer/RR e a UHE São Luiz do Tapajós/PA.	N	Para compor a cesta de projetos no horizonte decenal é considerada uma série de variáveis, inclusive a dimensão socioambiental. Especificamente em relação às emissões de GEEs, a implantação de UHEs foi considerada um ponto importante para seguir a trajetória proposta na NDC brasileira. Quanto à UHE Bem Querer, a viabilidade socioambiental ainda será avaliada pelo órgão ambiental e pela Funai. Atualmente estão em elaboração o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo do Componente Indígena (ECI) da UHE. Vale destacar que a UHE Bem Querer representa importante reforço para o Sistema Interligado Nacional, especialmente para RR e tem regime de geração complementar ao das demais hidrelétricas do país, o que permite a geração controlável por fontes limpas justamente quando o sistema tem mais demandado. Quanto à UHE São Luiz do Tapajós, esse empreendimento não consta como candidato no conjunto de expansão do PDE 2017, conforme metodologia disponível em Nota Técnica EPE – Metodologia para Avaliação Processual de Usinas Hidrelétricas, disponível no site da EPE.	-
--------	------------	--	---	---	---

Fonte: MME/EPE (2018a).

Além, portanto, de não haver plataformas participativas institucionais, democráticas e permanentes envolvendo a sociedade civil, como, por exemplo, conselhos participativos ou conferências municipais, estaduais e nacionais, a forma de participação é muito restrita, via consulta pública virtual. A decisão final é tomada por técnicos da EPE, sem possibilidade de questionamentos posteriores.

Um aspecto importante em relação ao processo de consulta dos Planos Decenais é a análise do número de contribuições encaminhadas e o número de contribuições acatadas. Nesse sentido, foi efetuada a verificação dos arquivos disponíveis no sítio eletrônico da EPE e o arquivo de suas respostas às contribuições da sociedade. Em primeiro lugar, observa-se que efetivamente apenas poucas contribuições foram acatadas. No processo de consulta pública do Plano Decenal de Energia de 2017, constatou-se que apenas 10,7% das contribuições foram acatadas; no processo de consulta pública de 2018, somente 8,4% das contribuições foram acolhidas; e no primeiro Plano Nacional de Energia de 2018, apenas 13% das contribuições foram acolhidas totalmente.

Em segundo lugar, também pode ser apontada uma queda anual crescente e significativa no número de contribuições apresentadas, sendo que em 2017 foram 420 contribuições e em 2018 apenas 189, enquanto que para o primeiro Plano Nacional de Energia de 2018 esse número reduziu para 90 contribuições. Ressalta-se, nesse aspecto, que o número de contribuições não

significa propriamente o número de pessoas físicas ou jurídicas, uma vez que para o Plano Nacional de Energia de 2018 foram 90 contribuições respondidas, mas provenientes de apenas nove pessoas.

Em terceiro lugar, os documentos de análise das contribuições em questão são apócrifos, isto é, não revelam quem são as pessoas que acatam ou não as contribuições, evidenciando a ausência de uma transparência desse processo.

Quadro 14. Quantificação das contribuições apresentadas pela sociedade e acolhidas nos Planos Decenais de Energia e Planos Nacionais de Energia

Ano	Nº de contribuições	Nº de contribuições acatadas
2017 – Plano Decenal de Energia 2026	420	45
2018 – Plano Decenal de Energia 2027	189	16
2018 – Plano Nacional de Energia	90	Totalmente: 12 Parcialmente: 45

Fonte: elaboração própria a partir de EPE, 2017, 2018a, 2018b.

Por fim, é importante elencar que ainda que sejam nomeados como “planos”, os Planos Decenais de Energia não têm uma equiparação com outros planos setoriais no que tange ao estabelecimento de diretrizes e metas. Na realidade, os Planos Decenais de Energia constituem apenas um documento informativo com diagnóstico do setor energético e prognóstico futuro, ou seja, não há um estabelecimento de diretrizes, metas ou objetivos, tratando-se de documento que pode subsidiar a política energética nacional. É o que consta no próprio sítio eletrônico da EPE (Figura 4):

Figura 4. Caráter informativo dos Planos Decenais de Expansão de Energia

Plano Decenal de Expansão de Energia 2017

O Plano Decenal de Expansão de Energia 2017 (PDE 2017) é um documento informativo voltado para toda a sociedade, com uma indicação, e não determinação, das perspectivas de expansão futura do setor de energia sob a ótica do Governo no horizonte até 2017.

Plano Decenal de Expansão de Energia 2016

O Plano Decenal de Expansão de Energia 2016 (PDE 2016) é um documento informativo voltado para toda a sociedade, com uma indicação, e não determinação, das perspectivas de expansão futura do setor de energia sob a ótica do Governo no horizonte até 2016.

Fonte: sítio oficial do EPE.

O déficit de um planejamento e visão pública para os modelos energéticos e de mineração no Brasil, e a sua inerente ausência de democratização desses debates e participação

popular foi ratificada pelas entrevistas realizadas com os representantes do MAB, MAM e ISA. A propósito da questão da participação na construção e nos debates sobre o modelo de mineração no Brasil que antecede os processos de licenciamentos ambientais dessas atividades, afirmou o membro da Coordenação Nacional do MAM:

Um ponto importante é que para nós é muito claro que não há um plano, um planejamento do uso dos bens minerais pelo Estado Brasileiro. Não há um plano de governança do uso dos minérios no território nacional. Quem determina o ritmo, a taxa de exploração é a oscilação do preço do mercado. Então o capital vai se movimentar e vai impor seus projetos e o ritmo pro Estado, na medida em que o preço do minério tiver oscilado. Não há nenhum programa de uso dos bens minerais dentro de um projeto de industrialização ou de um beneficiamento desses bens minerais pra finalidades e demandas internas. Isso não existe. E aí não há então nenhum espaço, nenhum mecanismo de participação social para estabelecer diretrizes de como é que vai ser a exploração mineral no Brasil. Isso foi uma das reivindicações nossas, por exemplo, na tramitação do Código de Mineração de 2013 no governo federal, ainda no governo da Dilma apresentou uma proposta no Código de Mineração e nós tivemos uma incidência muito forte nesse processo. E um dos pontos que nós elencamos era justamente isso: ter uma política participativa do uso dos bens minerais, com transparência, você democratizar o poder de decisão de como é que vai ser uso da riqueza mineral que nós temos no subsolo nacional. Mas isso obviamente não foi aprovado e mantém dessa mesma maneira [...] Então antes do processo de licenciamento não há nenhuma participação, nenhum espaço, nenhum mecanismo de participação do povo sobre como é que vai ser a política de exploração mineral. É até uma dificuldade você obter essas informações porque como se trata de uma disputa de riquezas, de grandes riquezas, as empresas se utilizam do direito de sigilo. Então, às vezes, determinadas informações se há ou não uma empresa interessada no subsolo de determinada região, às vezes você não consegue ter acesso. Então, pelo contrário, há uma dificuldade no acesso das informações de como é que tá essa rede de interesses das mineradoras pelo uso dos bens minerais. (SIQUEIRA, 2020).

O representante da Coordenação Nacional do MAB também condenou a ausência de vias participativas adequadas no planejamento que antecede os processos de licenciamentos ambientais no setor energético:

O setor elétrico muito bem estruturado nos seus objetivos centrais e do que eram seus interesses num período em que os interesses do governo do ponto de vista de fazer a economia crescer, de ter obras, de apresentar um conjunto de realizações entre aspas coincidia com os interesses do capital de construir novas hidrelétricas, das construtoras de obras. [...] A gente até considera que o Estado na área de energia, especialmente na área elétrica, é a gestão do capital. Quem é o Estado de fato é o setor privado, são as corporações, são as empresas. Que colocam seus representantes, seus quadros para dentro do Estado para legitimar seus interesses. Então é muito comum a gente observar que no Ministério de Minas e Energia, os principais cargos de grande relevância estão nos espaços de regulação, de definição de diretrizes, eles são saídos de empresas e que das empresas vão para a ANEEL, por exemplo, e da ANEEL vai para o Ministério e depois volta para empresa [...] esses interesses nem se misturam, eles já são a mesma coisa há muito tempo, desde a privatização [...]. Houve pouco avanço, voltando a pergunta anterior, me fez lembrar, nunca houve uma Conferência Nacional de Energia, por exemplo, e no Conselho de Política Energética Nacional não tem nenhum membro que represente os trabalhadores, quem dirá os atingidos, não tem nem petroleiro, eletricitário, ninguém ali que dê voz. A sociedade civil, neste

caso, é concebida como o mercado, no máximo o setor do ambientalismo que joga uma tinteira verde nas coisas para dizer que as coisas são mais ambientalmente equilibradas, sustentáveis, que também não faz um debate muito mais aprofundado de crítica ao modelo [...]. Em geral, ele (planos decenais de energia) é um orientador do ponto de vista dos interesses do setor que baseado muito em um certo voluntarismo porque, claro que ele é para justificar empreendimentos, como o licenciamento como um todo ele tem que oferecer uma visão otimista. Então os planos em geral apontam que a economia tende a crescer 4% ao ano. Não cresce 4% ao ano, então isso justifica o crescimento econômico, o aumento por energia, portanto, o setor precisa sempre ter o estoque, a capacidade de oferta um tanto superior ao que é a justificativa de demanda, então isso vai justificando que sempre vai se construindo mais, mais, mais. (FORMICA, 2019)

Questionado sobre eventuais realizações de reuniões na Aneel ou na EPE, o representante da Coordenação do MAB respondeu que:

A gente teve alguns canais com o Ministério, de apresentação de pauta, mas isso entrou muito na agenda de pauta nossa, inclusive, em alguns momentos, essa pauta era discutida como MAB, mas a gente construiu um espaço de articulação chamado de Plataforma Operária e Camponesa da Energia que envolveu os atingidos por barragens, a via campesina e os trabalhadores do próprio setor elétrico [...] e depois se ampliou porque com esse debate de energia para que, para quem, a energia como meio de ajudar a resolver problemas da sociedade, no âmbito do debate de partilha do Pré-Sal, de criar o fundo social, se envolveu professores também, numa articulação maior para debater, para discutir o tema da energia com esse olhar de mais crítica ao modelo [...] isso a partir de 2010 que ganhou força, daí ganhou mais força em 2012, 13, 14. Ainda tem isso, mas hoje tem dificuldade por conta da conjuntura tem imposto [...] A conquista foi criar o debate porque às vezes, a conquista não é resolver a pauta, mas o processo que se cria em torno dela [...]. Então, esse primeiro esforço desses setores se olharem e entender que tem muita coisa a ver nas suas lutas, nas suas pautas e ver como se organizar para direcionar de uma mais organizada, acho que é uma aprendizagem interessante. (FORMICA, 2019).

Em sentido similar, e em resposta ao mesmo questionamento sobre a participação no planejamento, o consultor jurídico do ISA respondeu que:

Em relação à participação, eu diria que é praticamente nula. É um processo com todas as características de autoritário. Ele leva em consideração, claro o posicionamento técnico de alguns atores, mas a maioria da população é excluída desse debate. Não existe um planejamento setorial que tenha aqui no Brasil que leve em conta as externalidades negativas em relação ao meio ambiente ou a própria questão de planejamento territorial. Muitas vezes, esses planejamentos são feitos por um ministério só, sem uma interlocução com os demais, como seria desejável num país democrático e com esse planejamento sendo tão importante para diversos setores, seja pelos impactos positivos ou negativos. Eu diria que hoje a gente não tem no Brasil a efetividade de participação dentro de processo de planejamento e aí estou falando dos setores que eu conheço, principalmente mineração e energia. [...]. (GUETTA, 2020).

Questionado sobre eventuais articulações e relacionamentos com entidades estatais responsáveis pelos setores de energia e mineração (MME, ANM, Aneel), assim respondeu o consultor jurídico do ISA:

Que eu tenha conhecimento não. Em geral, não. Claro que tem um ou outro caso específico em que algumas dessas organizações acabam de alguma forma pressionar para que sejam ouvidas. Em relação ao DNIT, por exemplo, o ISA faz um trabalho de monitoramento das estradas ali na bacia do Rio Xingu. E que em um desses casos, que ainda está em tramitação, o ISA conseguiu uma reunião da comunidade impactada com o Ministério correspondente. [...] Mas são casos específicos e pontuais, não é uma coisa sistematizada. [...] A disparidade é total. Enquanto a participação das comunidades tradicionais é praticamente nula, a participação dos setores econômicos é integral. (GUETTA, 2020).

No exposto, mais uma vez constata-se a dificuldade de participação democrática no planejamento de modelos de desenvolvimento, o que supera a noção de mera intervenção do Estado na economia. Ao diagnosticar as ausências, é possível inferir a existência de um quadro de déficit democrático pela ausência de Conferências Nacionais nas áreas de mineração, energia e infraestrutura. Por outro lado, apenas quatro Conferências Nacionais do Meio Ambiente foram realizadas com proposições votadas em alto grau de generalidade e baixo grau de eficácia, sem a tratativa de questões específicas envolvendo os setores geradores de conflitos socioambientais no Brasil. Ademais, no tocante aos Planos Nacionais, ao contrário do verificado em outros planos de políticas setoriais, na área de energia os planos têm natureza tecnocrática, com alto grau de concentração decisória e participação restrita a consultas públicas pela via digital. Em relação à mineração, apenas um plano foi realizado em 2011.

4.4 A DEMOCRACIA AMBIENTAL COMO UMA QUESTÃO GOVERNAMENTAL: FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E CENTRALIZAÇÃO EXECUTIVA NO AGRAVAMENTO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

A fragilidade institucional no tocante à democracia ambiental também é evidenciada pela falta de garantia dos direitos democráticos ambientais mínimos no tocante à gestão participativa ambiental. Assim, devido à centralização governamental executiva é possível agravar o déficit democrático. No Brasil, a democratização socioambiental pode ser altamente fragilizada por medidas executivas consistentes em: a) extinção ou modificação da composição dos conselhos participativos ambientais; b) modificação das competências e organização institucional dos entes públicos ambientais; c) redução dos orçamentos de órgãos federativos ambientais; d) imposição de projetos governamentais não precedidos de debates públicos.

Nesse sentido, procurou-se ilustrar este fenômeno com as recentes medidas adotadas pelo Governo de Jair Bolsonaro (Quadro 15):

Quadro 15. Déficit democrático e centralização executiva de direitos democráticos ambientais

Atos Executivos	Consequências
Esvaziamento do Ministério do Meio Ambiente efetivado pelo Decreto nº 9672/19 (que altera a estrutura do Ministério do Meio Ambiente), Decreto nº 9667/19 (que altera a estrutura do Ministério da Agricultura) e pela Medida Provisória nº 870 (que organiza os Ministérios).	Foram extintas a Secretaria de Mudanças do Clima, a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Além disso, a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos foram transferidos para o Ministério de Desenvolvimento Regional.
Enfraquecimento das políticas e estruturas indigenistas pelo Decreto nº 9.673/19 (que altera a estrutura do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos), Decreto nº 9.667/19 (que altera a estrutura do Ministério da Agricultura) e Medida Provisória nº 870 (que organiza os Ministérios).	A Funai foi transferida para o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Ainda, a Identificação, Delimitação e Demarcação de terras indígenas, teve a competência retirada da Funai e atribuída à SEAF/Mapa, desconstruindo a maior parte das políticas públicas voltadas à proteção das populações indígenas. A SEAF passou, também, a ser responsável pela emissão de licenciamentos ambientais de empreendimentos de infraestrutura.
Extinção de conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social pelo Decreto nº 9.759/2019.	Aproximadamente 700 colegiados vinculados à administração pública direta e indireta, que constituem espaços coletivos compostos por representantes da sociedade civil e do governo podem ser extintos.
Redução da participação da sociedade civil do Conselho Nacional do Meio Ambiente pelo Decreto nº 9.806/19, que dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.	Houve redução de 96 conselheiros para 23 no Conselho Nacional do Meio Ambiente, o que representa um corte de 75%. Diminuiu consideravelmente a participação dos Estados, uma vez que agora haverá apenas um representante de cada região geográfica do país no conselho. As entidades de representação popular e da sociedade civil também foram em grande parte reprimidas.
Serviço Florestal brasileiro é retirado do Ministério do Meio Ambiente	O Serviço Florestal foi retirado do Ministério do Meio Ambiente, passando a ser de responsabilidade do Ministério da Agricultura.
Dificuldade na aplicação de multas ambientais a partir do Decreto nº 9.760/2019, com a sua flexibilização, incentivando a prática de infrações ambientais.	O Decreto nº 9.760/2019 passou a exigir audiências de conciliação em todos os processos administrativos por infrações ambientais. Houve redução considerável nas multas ambientais aplicadas, ao passo que, no mesmo período, houve expressivo aumento no desmatamento, sobretudo na Amazônia.
Criação de um fundo privado para gerir recursos decorrentes da conversão de multas ambientais, por meio da MP 900/2019.	A MP autoriza a contratação de um banco estatal, sem licitação, para gerir fundo privado que receberá dinheiro das multas convertidas em serviços ambientais. A delegação é genérica e as diretrizes de gestão e destinação dos recursos, além das definições quanto aos serviços a serem executados serão estabelecidas em ato do ministro do Meio Ambiente.
A interrupção de repasses ao Fundo Amazônia, diante da extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia.	O Fundo Amazônia, que financiava mais de uma centena de projetos de proteção da Amazônia, teve o repasse dos países estrangeiros a projetos florestais interrompidos, diante das declarações do presidente Jair Bolsonaro acerca do desmatamento da Amazônia.
Militarização da diretoria e chefias regionais do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.	Segundo o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, a ideia é acabar com o “arcabouço ideológico” no setor. Já são pelo menos 12 militares no alto escalão do Ministério do Meio Ambiente, das Diretorias do Ibama e do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade.

Fonte: elaboração própria (2020).

As medidas de agravamento do déficit democrático evidenciam três aspectos principais. Em primeiro lugar, a centralização executiva – que permite a atuação autocrata na redução, evidenciando que a questão da democracia ambiental ainda é vista como questão governamental e não como direito socioambiental. Em segundo lugar, o agravamento do déficit democrático – que pode se dar pela transferência da gestão ambiental às instâncias administrativas dos setores econômicos, evidenciando o argumento de que em tais instâncias há reduzida democratização. Em terceiro lugar, a necessidade de se visualizar as intersecções entre economia, meio ambiente e democracia – que a partir de um sistema geral de direitos socioambientais garantam a participação da sociedade na sua gestão.

CONCLUSÕES

1. O presente estudo se propôs a efetuar uma pesquisa interdisciplinar nas áreas da Ciência Política, Ciências Ambientais, História e Direito, na interface entre os campos democráticos e socioambientais no Brasil. A tese teve por objeto a problematização das relações entre democracia e meio ambiente no Brasil a partir da exploração das limitações democráticas jurídico-institucionais dos processos de planejamento e de licenciamentos ambientais de setores econômicos do modelo extrativista de recursos naturais e suas infraestruturas logísticas associadas. As hipóteses centrais desenvolvidas foram no sentido de que: i) as separações entre desenvolvimento e meio ambiente no Brasil constituem uma questão de democracia; ii) a modelagem institucional dos processos de licenciamentos ambientais apresenta condições estruturais antidemocráticas associadas aos conflitos socioambientais no Brasil, originárias de um legado autoritário e permeadas pela desigualdade política; iii) faz-se necessário o deslocamento do enfoque da questão democrática para os processos de planejamento dos setores econômicos.
2. Trata-se, assim, de trabalho analítico, crítico e propositivo sobre a experiência da democracia participativa no Brasil. A democracia participativa foi compreendida como todas as demais formas de participação na esfera coletiva para além do voto por parte da sociedade, o que pode ocorrer institucionalmente ou não, nos espaços públicos ou privados, de maneira cooperativa, deliberativa e/ou confrontacional. Admitiu-se, ademais, não apenas a possibilidade como também a necessidade de avaliação crítica da qualidade democrática a partir das experiências de processos decisórios e suas respectivas capacidades de geração de novos experimentos democráticos, de igualdade social de acesso político e de expansão das frentes participativas de tomada de decisão. Para tanto, especialmente em função da especificidade do objeto tratado (modos de implantação dos setores econômicos de grandes impactos territoriais), e incorporando as críticas das teorias decoloniais e pós-democráticas, é fundamental reconhecer os processos de interferência do poder econômico sobre o poder político, as assimetrias de poderes e as situações de déficit participativo.
3. Na realidade democrática brasileira, mostrou-se relevante a investigação das interfaces entre sociedade e Estado uma vez que o debate sobre a democracia participativa no Brasil contemporâneo é marcado pela noção de institucionalização associada à criação, em âmbito municipal, estadual, regional ou nacional, de conceitos, simbologias, práticas ou instituições formais decorrentes ou geradoras de espaços participativos, consultivos ou deliberativos de

políticas públicas . As variáveis dos processos de conquistas e retrocessos envolveram a experimentação das mais diversas formas de atuação da sociedade (protestos e ações diretas, participação institucionalizada, políticas de proximidade e ocupação de cargos na burocracia), a internalização burocrática de militantes e o histórico de lutas atrelado a cada política setorial. Apesar da intensificação histórica dos processos de democracia participativa em todas as esferas federativas, constatou-se uma lacuna democrática grave no campo socioambiental, envolvendo os conflitos socioambientais com setores econômicos e projetos políticos de grandes impactos territoriais. De tal déficit democrático emergem questionamentos sobre um quadro de desigualdade política em termos de acesso ao poder decisório, centralização de poder e falta de consideração da soberania popular. Demais disso, seguindo tendência de trabalhos pós-golpe de 2016, o presente estudo se propôs a um questionamento do real estado da democracia brasileira. Por essas razões, contemplou-se as perspectivas teóricas do legado autoritário e da desigualdade política no país como vias para a leitura do déficit democrático no contexto do planejamento dos empreendimentos de grande impacto territorial.

4. Nesse sentido, adotou-se como conceito de legado autoritário o conjunto de regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em experiências autoritárias bem definidas do passado que, como resultado de uma configuração histórica específica e/ou lutas políticas, sobreviveram à transição democrática e intervêm na qualidade e nas práticas das democracias no pós-autoritarismo (HITE e CESARINI, 2004, p. 4). A noção de legado autoritário não tem a finalidade apenas de valorização da memória e/ou evitar a repetição da História, mas como fenômeno remanescente no tempo e que, se adequadamente visualizados, permite uma compreensão totalmente diferente da realidade dos dias atuais.

5. A noção de legado autoritário está associada intimamente com a de desigualdades políticas. No campo socioambiental, especialmente nos trabalhos de ecologia política e injustiça socioambientais, a noção de desigualdade está atrelada à distribuição desigual dos impactos socioambientais. Todavia, há necessidade de aprofundamento teórico sob o ponto de vista da teoria política de acesso ao poder e do poder de influência nos processos decisórios. A teoria política vinculada à desigualdade política, por conseguinte, ilumina o saber sobre em que medida tais desigualdades comprometem a democracia e de que maneira as instituições democráticas podem contribuir para a redução das desigualdades sociais. Para análise de tal objeto, o estudo procurou estabelecer as conexões teóricas ou mapeamento teórico entre a problemática socioambiental e o debate sobre a democracia. Desse modo, O primeiro ponto de

associação entre a problemática socioambiental e o debate sobre a democracia foi realizado pelo que se denomina Ecologia Política – expressão que designa um ramo específico de formulação teórica de investigações, de pesquisas científicas, bem como de atuação política. Dentre os questionamentos fundamentais da ecologia política, identificou-se como é feita a distribuição do poder no processo decisório, quem são os tomadores de decisão, quais são as concepções ideológicas socioambientais envolvidas no processo decisório, quais serão os principais beneficiários e prejudicados e quais as estratégias de poder desenvolvidas. O grande enfoque temático é constituído pela realidade dos conflitos ou situações de injustiças socioambientais nas escalas locais, nacionais, regionais e globais, passando por abordagens decoloniais e alternativas à epistemologia europeia.

6. É pertinente, contudo, a crítica quanto à carência no desenvolvimento de maneiras para aplicar métodos e conclusões de pesquisa na realidade, das maneiras específicas sobre como o poder é expandido e negociado, a diferença prática que a Ecologia Política realmente provoca, e os obstáculos para uma Ecologia Política mais comprometida com a política. Constatou-se, igualmente, que ainda não há exata clareza de uma construção teórica consolidada e específica sobre o debate democrático. O levantamento bibliográfico de artigos científicos autorreferenciados como de ecologia política na Plataforma de Periódicos da Capes revelou que, a despeito da ausência de uma construção teórica consolidada, não há uma recusa da democracia, mas sim uma miríade de perspectivas sobre este mesmo objeto, as quais incluem análise democrática a partir das relações de poder em diversas escalas territoriais; a democracia como defesa e conquistas de direitos socioambientais; a democracia como uma visão de mundo; a crítica ao participacionismo democrático; a autogestão socioambiental como superação da democracia formal; a democracia como sistema subvertido pelo poder econômico; a democracia no sentido de socialização de recursos; a democracia como novo modelo de cidadania para redefinição de territórios. Todos esses tópicos refletem aspectos distintos da realidade socioambiental, os quais se conectam e se inter-relacionam, evidenciando a complexidade do fenômeno democrático socioambiental como objeto teórico.

7. Diante disso, passou-se a mapear especificamente a teoria democrática e suas aplicações no âmbito da democracia participativa na gestão ambiental brasileira, o que não parece ter sido realizado até o momento. Chegou-se a cinco categorias, cada qual com objetivos específicos de pesquisa, categorias teórico-metodológicas condutoras, recortes temáticos e pesquisadores referenciais. São elas: i) repertórios de ações da sociedade, rede de interações e arranjos

institucionais; ii) ativismo burocrático; iii) qualidade democrática e desempenho ambiental; iv) conflitos socioambientais; e v) pluriversidade democrática.

8. No campo do pensamento jurídico, especificamente, foi possível sistematizar as associações e dissociações entre democracia e meio ambiente a partir de três correntes, quais sejam: a) corrente procedimentalista-legalista-reducionista, cuja visão predominante é de suficiência e defesa dos instrumentos e procedimentos legais participativos vigentes; b) corrente das injustiças socioambientais, com análise crítica dos conflitos socioambientais e denúncias das violações de direitos socioambientais, dimensão operativa do Direito e crítica à aplicação dos instrumentos e procedimentos legais vigentes; c) pluralismo jurídico socioambiental, com defesa socioambiental da autonomia dos territórios como forma de democratização do meio ambiente e de defesa das novas experiências constitucionais latino-americanas; d) linha de pensamento dos retrocessos democráticos socioambientais, com identificação e crítica aos retrocessos democráticos. Como potenciais transformativos no campo jurídico-institucional, vislumbra-se: a) a construção de práticas e estratégias políticas, envolvendo, inclusive, o desenvolvimento de novas possibilidades de diálogos e negociações políticas, devidamente contextualizados nas realidades expropriatórias latino-americanas; b) a necessidade de revelação política nas análises socioambientais oficiais (seja em estudos de impactos ambientais, projetos de leis, justificativas e procedimentos público-governamentais de elaboração e execução de projetos, programas, planos e políticas públicas), as quais buscam sempre se dissociar do aspecto político como algo não técnico e não fundamental para a medida que se quer implantar ou políticas com impactos socioambientais.

9. Ante todo o mapeamento, foi possível elaborar a proposta teórica do presente trabalho consistente na caracterização da separação entre desenvolvimento e meio ambiente como uma questão de democracia no Brasil. Em primeiro lugar, identificou-se a necessidade de aprofundamento acadêmico da conexão das fases de planejamento de modelos econômicos com os espaços de realização dos conflitos socioambientais a partir de uma análise crítica de longa duração que reconheça um problema histórico de autoritarismo e desigualdade política na sua faceta de separação artificial entre modelos de desenvolvimento e meio ambiente pela separação entre política e técnica. O levantamento bibliográfico revelou claramente um potencial de pesquisa não performado até o momento no cenário brasileiro sobre as perspectivas decoloniais de arranjos democráticos e sua intersecção em matérias socioambientais, bem como de avanços potenciais de ação política na criação de novos experimentos democráticos que sirvam de fonte para a exploração desses pluriversos. Os movimentos sociais e populações tradicionais parecem

estar tão cercados por processos permanentes de conflitos socioambientais decorrentes de modelos de desenvolvimento hegemônicos que acabam por ser o foco da academia brasileira. O argumento, nesse sentido, é apontar como causa o quadro de desigualdade política na construção dos processos democráticos de planejamento e de modelos de desenvolvimento.

10. A questão dos modelos de desenvolvimento econômico e dos conflitos socioambientais associados, portanto, é o ponto fulcral para a compreensão da realidade socioambiental brasileira. E, por outro lado, a questão democrática é o elemento integrativo e com significativa capacidade de reverberação para o enfrentamento dessa temática no campo socioambiental. A proposta teórica, portanto, é no sentido de que a separação entre a questão do desenvolvimento e do meio ambiente seja um problema de democracia, uma vez que: a) os modelos econômicos de desenvolvimento apresentam repercussões socioambientais que impactam toda a sociedade e definem as formas de ocupação dos territórios; b) os modelos econômicos de desenvolvimento podem apresentar assimetrias na democratização de acesso e exploração do meio ambiente; c) os modelos econômicos de desenvolvimento podem apresentar assimetrias na distribuição dos seus impactos socioambientais na população; d) os instrumentos participativos de questionamentos e suas processualidades podem ser insuficientes para permitir a democratização dos debates sobre os modelos econômicos de desenvolvimento; e) os processos de implantação de projetos associados a esses modelos econômicos de desenvolvimento podem apresentar práticas antidemocráticas de violências, ameaças e criminalização de seus oponentes; f) uma maior democratização dos debates, políticas públicas, normas e instituições afetas aos modelos de desenvolvimento econômico podem permitir a emergência de novas experiências democráticas para além das já vigentes na burocracia estatal. Para tanto, o trabalho se centrou no papel do Estado para a análise do problema, na crítica e desconstrução da modelagem institucional brasileira e numa leitura de longa duração, ultrapassado-se assim, os esforços de leituras isoladas das situações de injustiças socioambientais. Desse modo, procurou-se atender o potencial transformativo no campo jurídico-institucional quanto à identificação de normas não efetivas e a alteração do quadro de insuficiências normativas para a concretização de direitos socioambientais, a realização de questionamentos de normas prejudiciais no tocante aos processos decisórios e méritos das decisões com reflexos socioambientais e a crítica à ausência de conteúdos políticos emancipatórios dessa normatividade.

11. Nesse sentido, os licenciamentos ambientais constituem espaços centrais para a compreensão da democracia brasileira e vice-versa, e, por conseguinte, merecem uma compreensão acadêmica própria visando o aperfeiçoamento da questão ambiental no Brasil.

Durante décadas, o Brasil presencia conflitos socioambientais e violação de direitos socioambientais no âmbito dos processos de licenciamentos ambientais de empreendimentos decorrentes da matriz econômica extrativista de recursos naturais e suas infraestruturas logísticas associadas. O referido fenômeno ultrapassa a perspectiva relacional de interações sociais, perfazendo uma discussão de desenhos institucionais derivados de contextos não democráticos pela desigualdade política das fases de planejamento, envolvendo os setores econômicos em questão. As bases das políticas ambientais foram instituídas após a Conferência de Estocolmo, realizada em junho de 1972, tendo como maiores marcos a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973 e, após muitos anos, a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. A primeira Reunião Ordinária do Conama, porém, apenas foi realizada em 05 de junho de 1984. No entanto, o que é relevante é que durante todo esse período, consolidou-se um modelo institucional de separações entre os ditos projetos de desenvolvimento e a questão ambiental.

12. A análise dos relatos pessoais do primeiro Secretário Nacional de Meio Ambiente durante a ditadura militar revelou, numa perspectiva de legado autoritário, que para a sua própria coexistência se fez necessária uma separação entre meio ambiente e desenvolvimento, o que imprimiu marcas ainda presentes no modo de pensar e agir o meio ambiente no Brasil. O rastreamento das raízes dessa formação institucional igualmente revela que, por uma questão de própria existência institucional, a visão de meio ambiente deveria se limitar a uma natureza técnica e construída por técnicos. E, concomitantemente, o meio ambiente não poderia representar um perigo ao desenvolvimento nacional, tendo ocorrido um compromisso de compatibilização desses polos, numa estratégia de não confrontação dos modelos de desenvolvimento impostos, com convencimento interno naquilo que fosse possível associada a um reduzido efetivo de pessoal e recursos financeiros da pasta. A tal ponto que, a estratégia política de Nogueira, na sua guerrilha ambiental, foi justamente um caminho possível pela disseminação das unidades de conservação – a expressão mais visível do distanciamento entre meio ambiente e sociedade. Chamou atenção, ademais, a ausência de menções ou detalhamentos das situações de conflitos socioambientais. Em termos práticos, no tocante aos grandes empreendimentos neoextrativistas e de infraestrutura associada, apesar de mantidas as relações institucionais, os relatos claramente indicam a predominância na participação tardia e, de certa forma, o acolhimento desses projetos com ressalvas ambientais técnicas afetas à conservação ou compensação das perdas florestais. Nesse viés, diversos trechos desses relatos

também nos fazem concluir que, no tocante às relações entre o Planejamento e a Sema:) Paulo Nogueira-Neto considerava o assunto do planejamento estratosférico; b) a Sema não atuava de forma orgânica e unificada, ou até em contraposição aos setores de planejamento, mas buscava se valer da estratégia de vazios de poder (semelhante ao termo já referido por ele de “guerrilha ambiental”); c) o sentido de “preencher os vazios de poder” no planejamento era expressamente o de “exercer bem o sistema de licenciamento das atividades potencialmente poluidoras.

13. A partir do levantamento histórico das resoluções do Conama, verificou-se que a modelagem institucional dos licenciamentos ambientais se manteve substancialmente inalterada desde a publicação da Política Nacional do Meio Ambiente, pela Lei Federal nº 6.938/1981. E, por outro lado, há uma grande presença de disposições reativas a projetos já planejados. Desse modo, tem-se que a normatividade ambiental dos estudos ambientais possui permanências históricas vinculadas à possibilidade de avaliações ambientais de cunho estritamente técnico, numa separação artificial entre meio ambiente e desenvolvimento pela exclusão da política e pela dependência do saber tecnocrata das burocracias estatais. E, associada à normatividade, uma modelagem institucional participativa caracterizada por dupla desigualdade política de representação nas instâncias governamentais econômicas e ambientais. Esse quadro evidenciou o déficit democrático da participação institucionalizada do licenciamento ambiental e o esgotamento desse modelo ou necessidade de seu aprimoramento para ampliação dos debates públicos que antecedem as análises técnicas ambientais.

14. Outra faceta da separação entre os modelos de desenvolvimento e meio ambiente se revela pela desigualdade política no âmbito da institucionalidade do Conama. Ao averiguar a composição histórica do Conama (Quadro 7), constata-se que a sua formação sempre contou com uma pluralidade e até maioria dos setores econômicos e políticos. Em contraposição, as organizações ambientais nunca fizeram parte dos quadros dos conselhos e ministérios de planejamento desses setores econômicos. Reside aí, fundamentalmente, a configuração histórica da desigualdade política no planejamento que antecede a análise técnica ambiental. Não se trata apenas de uma mera questão de igualdade de representação nos espaços participativos ambientais. O ponto central é que não há uma via de mão dupla na composição de interesses econômicos e ambientais na administração pública.

15. A exclusão da política como forma de participação é a modelagem procedimental predominante das audiências públicas dos licenciamentos ambientais. A audiência pública tem caráter consultivo e não deliberativo, isto é, apesar da necessidade de ser incorporada na avaliação técnica, a opinião da população não é vinculativa ao processo decisório. As

audiências públicas seguem a ordem de apresentação dos estudos prontos e posterior momento de questionamentos, num formato pergunta e resposta que prejudica um processo político ou debate aprofundado sobre desenvolvimento de alternativas ao projeto, pois é realizado em questão de horas. As pesquisas levantadas e entrevistas realizadas sobre as dinâmicas participativas institucionalizadas em processos concretos de licenciamentos ambientais revelaram que, em suma, que: a) as audiências públicas seguem a ordem de apresentação dos estudos prontos e posterior momento de questionamentos, num formato pergunta e resposta que não permite um processo político ou debate sobre o desenvolvimento de alternativas ao projeto, sob o pretexto de se tratar de uma avaliação técnica; b) as audiências públicas adquirem a finalidade de legitimação do procedimento pelo cumprimento dos requisitos formais exigidos pela legislação; c) há desigualdade de conhecimento técnico e de acesso político das comunidades afetadas, a qual não está devidamente preparada em termos técnicos e de mobilização. Em razão disso, apenas uma minoria dos licenciamentos ambientais conta com algum tipo de mobilização social; d) a mobilização social anterior ao processo de licenciamento ambiental permite maior democratização ambiental sobre os rumos do desenvolvimento local. Diante disso, resta claro que o modelo institucional participativo dos projetos de desenvolvimento deve ser aprimorado. É certo, todavia, que o licenciamento ambiental apresenta limitações no seu desenho institucional em relação às expectativas de desenvolvimento das populações atingidas e às alternativas de desenvolvimento econômico e sociais possíveis. A análise técnica é passível de interferências políticas, porém, não se reconhece ou se admite que o próprio teor técnico também seja permeado de conteúdo político que transcenda um projeto de desenvolvimento. Essa negação, por vezes, gera muita frustração e reclamações por parte da sociedade e até mesmo dos próprios órgãos ambientais. O repensar da modelagem institucional ambiental merece adquirir maior centralidade em face dos problemas que gera à sociedade, inclusive aos setores econômicos que, muitas vezes, não compreendem as resistências geradas.

16. Os números igualmente mostram que as audiências públicas apresentam pouco êxito como forma de resistência a determinados projetos. Assim, a mobilização social anterior ao processo de licenciamento ambiental permite maior democratização ambiental sobre os rumos do desenvolvimento local. O levantamento dos processos de licenciamentos ambientais do Ibama confirma que, ao menos no âmbito federal, há baixíssima probabilidade de se vetar o licenciamento ambiental pelas formas de participação institucionalizada prévia às análises técnicas de viabilidade socioambiental e à expedição de Licença Ambiental Prévia.

17. As medidas de Suspensão de Liminar e de Sentença (SLS) representam o legado autoritário, centralização decisória e regime de exceção de direitos socioambientais. A medida de SLS é a expressão perfeita da dissociação institucionalizada entre meio ambiente e desenvolvimento e a associação a um quadro de déficit democrático, centralização decisória e autoritarismo, o qual se configura como um gerador histórico de conflitos socioambientais no Brasil. Em verdade, a figura da SLS e a sua utilização evidenciam a precariedade da democratização do planejamento e dos sentidos de desenvolvimento no Brasil. Procurou-se aprofundar a conexão entre autoritarismo e déficit democrático mediante levantamento das decisões proferidas em SLS em todos os cinco TRF's, com a finalidade de pesquisar sobre a centralidade dos impactos do planejamento nos conflitos socioambientais. Dos 35 casos levantados, 24 (69%) das decisões foram pró-atividade econômica e 10 (29%) das decisões foram pró-meio ambiente, tendo um caso de SLS não sido conhecido (2%). A fundamentação dessas decisões revela, por um lado, a dissociação do desenvolvimento do meio ambiente e, por outro lado, a precedência de um projeto político e econômico que antecede os processos de licenciamentos ambientais. Em diversas situações, os questionamentos judiciais são julgados durante a instalação dos projetos, ao passo que tais decisões tangenciam superficialmente ou nem isso o mérito das decisões recorridas, expressando a própria visão política dos seus julgadores. Muitas vezes, em decisões de duas ou três páginas, às vezes em um parágrafo, se decidem problemas complexos que afetam toda uma região. Mais do que isso, porém, a permanência de uma figura jurídica proveniente de regimes autoritários, com o objetivo de centralizar decisões sob fundamentos jurídicos genéricos, propicia alta subjetividade e arbítrio nos processos decisórios, uma vez que não há obrigatoriedade de discussão do mérito da violação ou não de direitos socioambientais apreciados pelos juízos originários dos processos judiciais. Além da centralização decisória, a análise dos processos e decisões proferidas evidencia o risco da própria intervenção tardia do Poder Judiciário em casos de alta complexidade socioambiental. Vale dizer que em diversas situações constatou-se que o risco à ordem pública advém das obras já estarem em andamento ou até mesmo finalizadas. Portanto, a investigação das motivações das decisões proferidas nos casos levantados revela a importância da problemática do planejamento na judicialização das SLS's nos mais variados setores econômicos.

18. O regime de ditadura militar inaugurou o princípio da subsidiariedade, restringindo o papel do Estado no campo econômico, a teor do previsto nos arts. 157, § 8º, e 163 da Constituição Federal de 1967, e arts. 27 e 177 do Decreto-Lei nº 200/1967, que instituiu a

reforma administrativa vigente até os dias atuais. O referido princípio da subsidiariedade tem origem histórica nos governos fascistas de Mussolini e Franco. Além disso, a reforma administrativa de 1967 privilegiou a exclusividade da presença de grupos ou classes econômicas diretamente interessados nos conselhos, comissões e outros órgãos colegiados de cunho econômico. A atualização desse *status* de desigualdade política e ausência de participação pode ser vislumbrada na modelagem neoliberal das agências reguladoras. Vale dizer que o autoritarismo não se dá apenas pela repressão estatal, mas pela vedação seletiva da participação social e pela privatização do Estado. Assim, não há como criticar a separação entre meio ambiente e modelos de desenvolvimento no Brasil sem compreender a profunda marca antidemocrática perpetuada pela liberalização dos setores econômicos associados ao projeto extrativista e de infraestruturas logísticas associadas e sua dissociação de um debate público democrático (que não se confunde com estatização da economia) sobre os modelos de desenvolvimento.

19. Assim como verificado no contexto administrativo ambiental, com a Reforma Gerencial introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998 e demais legislações federais de criação de agências reguladoras, mantém-se a exclusão da política e a construção social democrática no âmbito das instâncias administrativas voltadas aos setores econômicos, com o predomínio da burocracia tecnocrata. O aspecto gerencial sob a égide da independência técnica e política mediante legitimação por instâncias técnicas e procedimentos de consulta pública atualizam o Decreto-Lei nº 200/1967. As dinâmicas participativas das agências reguladoras não perpassam pela gestão social, podendo ser inteiramente controladas pelas suas instâncias diretivas internas. Além disso, a forma de controle social é realizada de modo reativo, com definição prévia de minutas, assuntos e mediante caminhos de interação não pessoal, de modo que os setores econômicos interessados apresentam mais condições técnicas e financeiras de participar dos processos decisórios.

20. Constatou-se a dificuldade de participação democrática no planejamento de modelos de desenvolvimento, o que supera a noção de mera intervenção do Estado na economia. Ao fazer o que se ora denomina como “diagnóstico das ausências”, foi possível inferir a existência de um quadro de déficit democrático causado pela ausência de Conferências Nacionais nas áreas de mineração, energia e infraestrutura. Por outro lado, apenas quatro Conferências Nacionais do Meio Ambiente foram realizadas com proposições votadas com alto grau de generalidade e baixo grau de eficácia, sem a tratativa de questões específicas envolvendo os setores geradores de conflitos socioambientais no Brasil. Ademais, no tocante aos Planos Nacionais, ao contrário

do verificado em outros planos de políticas setoriais, na área de energia os planos têm natureza tecnocrática, com alto grau de concentração decisória e participação restrita a consultas públicas pela via digital. Em relação à mineração, apenas um plano foi realizado em 2011. O déficit de um planejamento democrático e visão pública para os modelos energéticos e de mineração no Brasil, e a sua inerente ausência de democratização desses debates e participação popular foi ratificada pelas entrevistas realizadas com os representantes do MAB, MAM e ISA. No Brasil, a democratização socioambiental pode ser altamente fragilizada por medidas executivas consistentes em: a) extinção ou modificação da composição dos conselhos participativos ambientais; b) modificação das competências e organização institucional dos entes públicos ambientais; c) redução dos orçamentos de órgãos federativos ambientais; d) imposição de projetos governamentais não precedidos de debates públicos. As recentes medidas de agravamento do déficit democrático evidenciam três aspectos principais. Em primeiro lugar, a centralização executiva – que permite a atuação autocrata na redução, evidenciando que a questão da democracia ambiental ainda é vista como uma questão governamental e não como um direito socioambiental. Em segundo lugar, o agravamento do déficit democrático – que pode se dar pela transferência da gestão ambiental para as instâncias administrativas dos setores econômicos, evidenciando o argumento de que em tais instâncias há reduzida democratização. Em terceiro lugar, a necessidade de se visualizar as intersecções entre economia, meio ambiente e democracia – que a partir de um sistema geral de direitos socioambientais possa garantir a participação da sociedade na sua gestão.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015, pp. 143-176.

Abers, Rebecca Neaera. **Conflitos, Mobilizações e Participação Institucionalizada: A Relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura**. In: Alexandre de Ávila Gomide; Ana Karine Pereira. (Org.). Governança da Política de Infraestrutura: Condicionantes institucionais ao investimento. 1ed.: , 2018, v. , p. 349-376.

ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic Activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. **Latin American Politics and Society**, v. 61, 2019, pp. 21-44.

ABERS, R. N.; Formiga-Yohnsson, Rosa Maria ; FRANK, Beate ; Keck, Margaret Elizabeth ; LEMOS, Maria Carmen . Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. **Ambiente e Sociedade** (Campinas), v. 12, p. 115-132, 2009.

ABERS, Rebeca Neaera; KECK, Margaret. Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 6, n.1, 2004, pp. 55-68.

ABERS, Rebeca Neaera; KECK, Margaret. Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil?s Participatory Water Policy. **Politics & Society**, v. 37, 2009, pp. 289-314.

ABERS, Rebeca Neaera; OLIVEIRA, M. S. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, 2015, pp. 336-364.

ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Inclusive Development and the Asymmetric State: big projects and local communities in the Brazilian Amazon. **Journal of Development Studies**, v. 2, 2016, pp. 1-16.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados [online]**, v. 57, n. 2, 2014, pp. 325-357.

ABERS, Rebecca; SILVA, M. K.; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea/Enap, 2018, pp. 105-138.

ABERS, Rebeca; TATAGIBA, Luciana. Institutional activism: Mobilization for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: VON BULOW, F.M. (Org.). Social

movement dynamics. **New perspectives and research from Latin America**, 2015, pp. 73-101.

ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004 (Kindle Edition).

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais? O caso do movimento de justiça ambiental. **Estudos Avançados**. São Paulo: Ed. da USP, v. 24, 2010, pp. 103-120.

ACSELRAD, Henri. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. **Sociologias** (UFRGS. Impresso), 2014, v. 15, pp. 84-105.

ACSELRAD, Henri. Génesis y configuración de las luchas por justicia ambiental en Brasil. In: ALIMONDA, Hector; PEREZ, Catalina Toro; MARTIN, Facundo (Orgs.). **Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica**. Buenos Aires e Ciudad de México: Ciccus, 2017, v. 1, pp. 231-258.

ACSELRAD, Henri. **Políticas territoriais, empresas e comunidades – O neoextrativismo e a gestão empresarial do social?** Rio de Janeiro: Garamond, 2018.

ALBUQUERQUE, Armando; TEIXEIRA, Allison Cassimiro; SOARES, Gabriela de Souza; FÉLIX FILHO, Marconi Lustosa. Transição democrática e legado autoritário: algumas reflexões acerca da violência policial no Brasil pós-redemocratização. **Direito e Desenvolvimento**, v. 2, 2011, pp. 15-38.

ALIER, Joan Martinez. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

ALIER, Joan Martinez. **Entre la economía ecológica y la ecología política**. 16 nov. 2014. Disponible en: www.sinpermiso.info. Acesso em: 06 de setembro de 2020.

ALIMONDA, Héctor. Ecología político latino-americana y pensamiento crítico: vanguardias arraigadas. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 35, dez. 2015, pp. 161-168.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. **Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002.

ALVES, José Cláudio Souza. Assassinos no poder. Ação de grupos de extermínio dá lucro à contravenção e favorece a ascensão de políticos ligados ao crime na Baixada Fluminense. **Revista de História da Biblioteca Nacional**, ed. 25, out. 2007.

AMORIM, Maria Salete S. Qualidade democrática e desempenho ambiental na América Latina: mensurando dimensões e indicadores. In: X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte: ABCP. **Anais ...**, 2016.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito Ambiental: de acordo com o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12 e Lei nº 12.727/12)**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARANTES, Paulo Eduardo. **O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência**. São Paulo: Boitempo, 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016 (Kindle Edition).

AVRITZER, Leonardo. (Pêndulo) da democracia no Brasil. **Novos Estudos**. CEBRAP, v. 37, 2018, pp. 273-289.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AVRITZER, Leonardo; Clóvis, Henrique Leite de Souza. Introdução. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. *In*: AVRITZER, Leonardo.; SOUZA, C. H. L. (Org.) . Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade. 1. ed. Brasília: IPEA, 2013, p. 9-24.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 11, 2013, pp. 89-117.

BALLESTRIN, Luciana. Condenando a Terra: desigualdade, diferença e identidade (pós) colonial. *In*: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Desigualdades e democracia**: o debate da teoria política. São Paulo: Ed. Unesp, 2016.

BALLESTRIN, Luciana. O debate pós-democrático no século XXI. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, 2018, pp. 149-164.

BARAÚNA, G. M. Q. ; Marin, Rosa E. A. . **O "fator participativo" nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte**. As Tensões do Lugar. Belo Horizonte: UFMG, 2011, v. 01, p. 93-125.

BARRETO, Nathalia Lima. Desenvolvimentos e sustentabilidades: em busca das “verdades” conflituosas em torno do atual projeto de hidreletricidade na Amazônia. *In*: GEDIEL, José Antônio Peres; CORRÊA, Adriana Espíndola (Org.). **Direitos, Culturas e Conflitos Territoriais na Amazônia**. Curitiba: Kairós, 2011, pp. 225-262.

BARRETO, Nathalia Lima. **Direito, planejamento e meio ambiente**: a dimensão jurídica do planejamento socioambiental do território. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

BARRETO, Nathalia Lima *et al.* **Conflitos ambientais e (in)justiça ambiental no Brasil**: uma análise do mapa de conflitos e injustiça ambiental e saúde no Brasil – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Curitiba: UFPR, 2017a (Versão não publicada).

BARRETO, Nathalia Lima *et al.* **Desenvolvimento e a problemática socioambiental**: uma aproximação epistemológica para o contexto brasileiro contemporâneo. Curitiba: UFPR, 2017b (Versão não publicada).

BARRETO, Nathalia Lima; FARIAS, Ana Lizete. **O poder na epistemologia socioambiental da ecologia política: identificação das possibilidades transformativas no campo jurídico-institucional**. *In*: Souza Filho, Carlos Frederico Marés et al (org.). O direito e o cuidado da casa comum: Encíclica Laudato Si. Curitiba: CEPEDIS, 2019, p. 199-2016.

BAZOLLI, João A. Democracia participativa: direito à cidade sustentável e com qualidade de vida. In: BESTER, Gisela Maria (Org.). **Direito e ambiente para uma democracia sustentável: diálogos multidisciplinares entre Portugal e Brasil**. Curitiba: Instituto Memória, v. 1, 2015, pp. 449-467.

BAZOLLI, João A. Os desafios da democracia participativa e a complementariedade na democracia representativa: o Plano de Regularização Fundiária Sustentável e Participativo de Palmas/TO. In: SILVA, Mônica Aparecida da Rocha; CILLI, Michelle Araújo Luz (Orgs.). **Poder Político e políticas públicas: desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento**. Palmas: Ed. da Universidade Federal do Tocantins – EDUFT, 2017, v. 1, pp. 145-161.

BEBBINGTON, Anthony. Political ecologies of resource extraction: Agendas pendientes. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, (100), 85–98.

BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania no novo constitucionalismo latino-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 7, n. 1, 2015, pp. 49-61.

BELTRÃO, Antonio G. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, 2 ed. rev. e atual.

BERCOVICI, Gilberto. O Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010 (Kindle Edition).

BIROLI, Flávia. Democracia, diversidade e desigualdades no multiculturalismo. In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Ed. Unesp, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa** (por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade). 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRANDÃO, Carlos. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ALMEIDA, A. W. B.; ZHOURI, A.; IORIS, A. A. R.; BRANDÃO, C.; BERMANN, C.; HERNÁNDEZ, F. del M.; BEZERRA, G. das N.; ACSELRAD, H.; PAULA, J. A. de; LASCHEFSKI, K.; COELHO, M. C. N.; MONTEIRO, M. de A.; GARZON, L. F. N.; CUNHA, L. H.; WANDERLEY, L. J. de M. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010, pp. 39-69.

BRANDÃO, Igor Dias Marques Ribas. Ativismo burocrático em arranjos institucionais complexos: o CIISC, o Cataforte e o Pró-Catador. In: II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Brasília. **Anais eletrônicos...**, 2017.

BRASIL. Governo Federal. Secretaria de Governo: Presidência da República. **Conferências Nacionais**. 2019. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/secretaria-nacional-de-articulacao-social/conferencias-nacionais-1>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRAUDEL, Fernand. História e Ciências Sociais: a longa duração. *In: Escritos sobre a História*. São Paulo: Perspectiva, 2007, pp. 41-78.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34: Brasília: Enap, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia republicana e participativa**. Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, v. 71, 2005, pp. 77-91.

BURSZTYN, Marcel. (Org.). **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

CARMO, Dutra do; CASTRO, Edna Ramos de. **Dossiê, desastres e crimes da mineração em Barcarena**. Belém: NAEA; UFPA, 2019.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015, pp. 143-176.

CHAUÍ, Marilena. **Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro** (Escritos de Marilena Chauí). São Paulo: Autêntica, 2013 (Kindle Edition).

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2012.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Debora. The formation of the Brazilian environmental movement. **IDS Working Paper**, v. 259, p. 1-36, 2005.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. The dynamics of public hearings for environmental licensing: the case of the Sao Paulo ring road.. **IDS Bulletin (Brighton)**, Brighton, v. 35, n.2, p. 49-57, 2004.

COSTA, Valeriano M. F.; ALONSO, Angela M.; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do Movimento Ambientalista Brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP** (Impresso), v. 79, 2007, pp. 151-167.

COSTA, Valeriano M. F.; ALONSO, Angela M.; MACIEL, Débora. Environmental Activism in Brazil: the rising of a social movement. *In: THOMPSON, Lisa; MEHTA, Lyla (Eds.). (Orgs.). Citizenship and Social Movements in the South: the challenges of inclusive governance*. London/Cape town: Zed Books-Claiming Citizenship Series, 2010.

CROUCH, Colin. **Coping with post-democracy**. Londres: Fabian Society, 2000.

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO. Disponível em: <https://democraciaeparticipacao.com.br/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

DEMODÊ. Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades. Disponível em: <https://www.demodêunb.com/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

- DUARTE, Carla Grigoletto; FERREIRA, Victoria Helena; SANCHEZ, Luis Enrique. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. **Saude soc.**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 1075-1094, Dec. 2016.
- ESCOBAR, Arturo. Mundos y conocimientos de outro modo: el programa de investigación de modernidad/colonialidade latinoamericano. **Tabula Rasa**, n. 1, Ene./Dic. 2003, pp. 51-86.
- ESCOBAR, Arturo. El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de economía, ambiente y sociedad em tiempos de globalización**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2005, pp. 17-31.
- ESCOBAR, Arturo. **Sentipensar con la tierra**. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Ed. Unaula, 2014.
- ESTADES, Naina Pierri. **Análisis crítico del instrumento de evaluación de impacto ambiental y su aplicación em Uruguay**. Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná, 2002.
- ESTADO DE MINAS GERAIS. **Guerra de liminares paralisa Câmara de Energia**. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/10/24/internas_economia,701012/guerra-de-liminares-paralisa-camara-de-energia.shtml. Acesso em: 04 jun. 2020.
- FARIAS, Ana Lizete. **O poder na epistemologia socioambiental da ecologia política: identificação das possibilidades transformativas no campo jurídico-institucional**. 2016 (sem publicação).
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro** 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- FLEURY, Lorena C. **Conflito ambiental e cosmopolítica na Amazônia brasileira: a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte em perspectiva**. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.
- FLEURY, Lorena C.; BARBOSA, Rômulo Soares; SANTANA JÚNIOR, Horácio Antunes de. Sociologia dos conflitos ambientais: desafios epistemológicos, avanços e perspectivas. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 5, 2017, pp. 219-253.
- FLORIANI, Dimas. As metamorfoses do desenvolvimento: breves considerações históricas das concepções dominantes e suas ressignificações político-culturais e críticas desde América Latina. **Seminário de Epistemologia Ambiental**, 2017 (Versão preliminar).
- FORMICA, Robson. Entrevista. 2019.
- FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Disponível em: <http://www.conflitoambiental.icict.FIOCRUZ.br/>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Presidente do Ibama ignora parecer técnico; Justiça pede cópia do documento**. Disponível em: <https://ambiencia.blogfolha.uol.com.br/>

2019/04/10/presidente-do-ibama-ignora-parecer-tecnico-justica-pede-copia-do-documento/. Acesso em: 04 jun. 2020.

GARCIA, Rolando. Interdisciplinaridad y sistemas complejos. *In: Revista Latino-americana de metodologia das ciências sociais*, v. 1, n. 1, 2011.

GEDIEL, José Antonio Peres; CORRÊA, Adriana Espíndola; SANTOS, A. M.; SILVA, E. F. (Orgs.). **Direitos em conflito: movimentos sociais, resistência e casos judicializados**. Curitiba: Kairós, v. 1 e 2, 2015.

GOMES, Erina Batista; SANTOS, Layza Queiros Santos (Orgs.). **Suspensão de Segurança, neodesenvolvimentismo e violações de direitos humanos no Brasil**. Curitiba: Monalisa, 2015.

GUDYNAS, Eduardo. **Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza**. Cochabamba: CEDIB/CLAES, 2015.

GUETTA, Maurício. Entrevista. 2020.

HITE, Katherine; CESARINE, Paola. **Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2004.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham, EUA: Duke University Press, 2007 (Kindle Edition).

HOCHSTETLER, Kathryn; TRANJAN, Ricardo J. Environment and consultation in the Brazilian democratic developmental state. **Comparative Politics**, v. 48, n. 4, p. 497-516, 2016.

IBAMA. **Audiências Públicas – Licenciamento Ambiental Federal**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/consultas/audiencias-publicas/audiencias-publicas-licenciamento-ambiental-federal-empresendimentos-e-projetos>. Acesso em: 10 ago. 2019.

IBAMA. **Consulta a empreendimentos**. Disponível em: https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empresendimentos.php. Acesso em: 10 ago. 2019.

ISA. Instituto Socioambiental. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa>. Acesso em: 15 abr. 2020.

JACOBI, Pedro. **Diagnóstico de conflitos sócio-ambientais na cidade de São Paulo**. Cadernos CEDEC n. 45. São Paulo; Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC, 58p, 1995.

JATOBA, Sérgio Ulisses Silva; CIDADE, Lúcia Cony Faria and VARGAS, Glória Maria. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. **Soc. estado. [online]**. 2009, vol.24, n.1, pp.47-87.

KHOTHARI, Ashish. Radical ecological democracy: a way for India and Beyond. **Development**, v. 57, 2014, pp. 36-45.

KHOTARI, Ashish *et al.* **Pluriverse: a post-development dictionary**. Nova Delhi: Tulika Books, 2019.

KLEIN, Naomi. **La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre**. Barcelona: Paidós, 2007.

LAGO ALBUQUERQUE, Antonio Armando Ulian do. Etnodemocracia brasileira: ampliação democrática do sistema representativo. **Revista Amazônia Legal de Estudos Sócio-Jurídico-Ambientais**. Universidade Federal do Mato Grosso, v. 6, jan./jun. 2015, pp. 155-182.

LAGO ALBUQUERQUE, Antonio Armando Ulian do. Princípio constitucional da ecodignidade pluralista: breve introdução aos caracteres do processo de etnodemocratização. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. UniBrasil. Universidade Federal do Mato Grosso, v. 24, 2019, pp. 91-125.

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, v. 84, 2011, pp. 13-24.

LATOUCHE, Serge. O decrescimento como condição de uma sociedade convivial. **Cadernos IHU Ideias**. Ano 4, n. 56, 2006.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado de decrescimento sereno**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2009.

LATOUR, Bruno. **Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia**. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

LEFF, Enrique. **Racionalidad Ambiental – La reapropiación social de la naturaleza**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004.

LEFF, Enrique. La ecología política en América Latina: un campo en construcción. **Soc. Estado**. Brasília, v. 18, n. 1-2, dez. 2013, pp. 17-40.

LEFF, Enrique. Political Ecology: a Latin American Perspective. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 35, dez. 2015.

LIMA, André. **Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos socioambientais**. Curitiba: Juruá, 2006.

LINS, Rebeca Mathias. **Política judicial e meio ambiente: a atuação do Poder Judiciário nos projetos de infraestrutura**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

LIPIETZ, Alain. A ecologia política e o futuro do marxismo. **Ambient. Soc.** Campinas, SP, v. 5, n. 2, 2003, pp. 9-22.

LITTLE, Paul Elliot. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. *In: BURSZTYN, M. (Org.). A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

LITTLE, Paul Elliot. Ecologia Política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, v. 12, n. 25, jan./jun. 2006.

LONDOÑO Díaz, D., Mesa Duque, N., & Insuasty Rodríguez, A. Conflictos socioambientales, alternativas al desarrollo y nuevos sujetos políticos. **Revista Kavilando**, 2019, 11(1), 9-16.

LOSEKANN, Cristiana. **A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, IFCH/UFRS. Porto Alegre, 2009.

LOSEKANN, Cristiana. **Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula**. *Ambient. soc.*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 179-200, Apr. 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2012000100012&lng=en&nrm=iso>. access on 04 Dec. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2012000100012>.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 56, 2013, pp. 311-349.

LOSEKANN, Cristiana. O litígio estratégico na luta antitransgênicos no Brasil. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 16, 2016, pp. 75-108.

LOSEKANN, Cristiana; BISSOLI, Luiza. Law, social mobilization and institutional change. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Online), v. 32, 2017, pp. 329-403.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. **O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política**. Rio de Janeiro: Quartet, 2013.

MACHADO, Carlos; MARQUES, Danusa. As ciências sociais brasileiras e a temática das desigualdades (2000 a 2010). *In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2016, pp. 399-433.

Mario, Camila Gonçalves de; Trindade, Thiago Aparecido ; Tavares, Francisco Mata Machado. Participação política e movimentos sociais no Brasil contemporâneo. **Revista Ideias**, v. 9, p. 7-16, 2018.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 265 p.

MIGNOLO, Walter. **Histórias locais/projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2003.

MIGNOLO, Walter. Hermenéutica de la democracia: el pensamiento de los límites y la diferencia colonial. **Tabula Rasa**, n. 9, jul./dec. 2008, pp. 39-60.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria da democracia atual: esboço de mapeamento. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, p. 5-42, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014. v. 1. 331p.

MIGUEL, Luis Felipe. Introdução – Igualdade e Democracia no pensamento político. *In*: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Ed. Unesp, 2016, pp. 7-24.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.no prelo. 2013.

MIRANDA, Roberto de Sousa. Ecologia política e processos de territorialização. **Soc. Estado**. Brasília, v. 28, n. 1, apr. 2013, pp. 142-161.

MONTEIRO, Roberta Amanajás. “Qual desenvolvimento? o deles ou o nosso?”: a UHE de Belo Monte e seus impactos nos direitos humanos dos povos indígenas. 2018. 375 f., il. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, déficit democrático e a “elaboração processual de normas”. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, abr./jun. 2003.

Morin, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MOUFFE, Chantal. The “end of politics” and the challenge of right-wing populism. *In*: PANIZZA, F. (Ed.). **Populism and the mirror of democracy**. London, UK Verso, 2005, pp. 72-98.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

NASCIMENTO, Daniel Trento; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Análise de conflitos socioambientais: atividades minerárias em comunidade rurais e Áreas de Proteção Ambiental (APA). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. da UFPR, n. 22, jul./dez. 2010, pp. 65-82.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. Paulo Nogueira-Neto: entrevista. **Revista Brasileira de Psicanálise**. São Paulo, v. 41, n. 4, 2007a, pp. 15-24.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. **Memória Rodaviva**. 2007b. Disponível em: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/159/entrevistados/paulo_nogueira_netto_2007.htm. Acesso em: 04 jun. 2020.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. **Uma trajetória ambientalista**: diário de Paulo Nogueira-Neto. São Paulo: Empresa das Artes, 2010.

OLIVEIRA, Fabiano Melo de. **Direito Ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

OLIVEIRA, Marília Silva de. **Movimento para as instituições: ambientalistas, partidos políticos e a liderança de Marina Silva**. 2016. 303 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PALACIO C., Germán A. Breve guía de introducción a la Ecología Política (Ecopol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad. **Gestión y Ambiente**, [S.l.], v. 9, n. 3, sep. 2006, pp. 7-20. ISSN 2357-5905.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, pp. 225-267, June 2000.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Estruturas intocadas: racismo e ditadura no Rio de Janeiro. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, 2018, pp. 1054-1079.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

PODESTÁ, Emília Gluck de. **Junho de 2013**: o impacto das ruas na Ciência Política brasileira. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Goiânia, 2017.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza Porto; HENRIQUES, Alen. **Território, ecologia política e justiça ambiental**: o caso da produção de alumínio no Brasil. E-cadernos CES [Online], v. 17, 2012.

PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre (Orgs.). **Injustiça ambiental e saúde no Brasil**: o mapa de conflitos. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Amazônia enquanto acumulação desigual de tempos: uma contribuição para a ecologia política da região. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 107, 2015.

QUEIROZ, Isaac; MILLER, Francisca. Democracia e participação popular no licenciamento ambiental de um empreendimento eólico em São Miguel do Gostoso – RN. **Direito Ambiental e Sociedade**. 2018. 1-22, v8.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. **Novos Rumos**, 37, 2002, p. 4-28.

RICH, Jessica A. J. Grassroots bureaucracy: intergovernmental relations and popular mobilization in Brazil's AIDS Policy Sector. **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 2, 2013, pp. 1-25.

RICH, Jessica A. J. **State-Sponsored Activism: Bureaucrats and social movements in democratic Brazil**. New York; Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

RODRIGUES, Diego Freitas; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. Estabilidade democrática, crescimento econômico e desempenho ambiental na Argentina, Brasil e Peru: uma análise preliminar. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, v. 29, 2013, pp. 24-29.

RODRIGUES, Diego Freitas; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; SILVA, Denisson; LIMA, Tainá Teixeira Cavalcante. A sustentável leveza da democracia? Os efeitos da qualidade democrática sobre o desempenho ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPR)**, v. 33, 2015, pp. 81-99.

RODRIGUES, Diego Freitas; GALVÃO, Vivianny Kelly. Actors and Institutions in the Climate Change Policy in Brazil. **Sustentabilidade em Debate**, v. 9, 2018, pp. 145-157.

ROMERO, Hugo; PORTALES, Diego; SASSO, Jimena. Proyectos hídricos y ecología política del desarrollo en Latinoamérica: Hacia un marco analítico. **Revista europea de estudios latinoamericanos y del Caribe**, 2014, 55-74

ROSSETTO, Adriana Marques; FILIPPIM, E. S.; JOHNSON, G. A. Organizações Públicas e Sociedade: processos interativos e a complexidade sistêmica da gestão pública para a sustentabilidade. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir (Orgs.). **Planejamento e Gestão de Organizações Públicas para Sustentabilidade**. Barueri, SP: Manole, 2012, pp. 457-482.

ROTHMAN, Franklin Daniel. **Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens**. Viçosa: Editora UFV, 2008.

SAFATLE, Vladimir. **A esquerda que não teme dizer seu nome**. São Paulo: Três Estrelas, 2012.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática de justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENDES, José Manuel (Orgs.). **Demodiversidade: imaginar novas possibilidades democráticas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2019 (Kindle Edition).

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. (Orgs.) **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2017.

HERCULANO, Selene; PACHECO, T. . **Introdução: "Racismo ambiental", o que é isso?**. In: Selene Herculano; Tania Pacheco. (Org.). *Racismo Ambiental - I Seminário Brasileiro contra o Racismo Ambiental*. Rio de Janeiro: FASE, 2006, v. , p. 21-28.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, IFCH/Unicamp. Campinas, SP, 2013.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019 (Formato Kindle).

SHIVA, Vandana. **Earth Democracy**. Bouston: South End, 2005.

SILVA, Fabricio Pereira da. **Democracias errantes: reflexões sobre experiências participativas na América Latina**. São Paulo: Ponteio, 2015.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ROCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias [online]**. 2012, vol.14, n.30, pp.70-116.

SIQUEIRA, Luiz Paulo. Entrevista. 2020.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; CRUXEN, Isadora Araujo; LIMA, Paula Pompeu Fiuza; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. ; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político**. In: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza. (Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. 1ed.Brasília: Ipea, 2013, v. 1, p. 25-52.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 2010.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, André (org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A força vinculante do protocolo de consulta. In: MARÉS, Carlos; LIMA, Liana; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina; GLASS, Cerena (Org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019, v. 1, pp. 19-46.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; PIMENTEL, A.G. (Org.) ; CALEIRO, M.M. (Org.) . **Retrocessos socioambientais e rupturas democráticas**. 1. ed. Curitiba: CEPEDIS, 2020. v. 1. 160p.

SOUZA-LIMA, José Edmilson de; GURSKI, Bruno Cesar. Grandes obras públicas no Brasil: situação e implicações na governança brasileira. **Direito da Cidade**, v. 10, 2018, pp. 197-224

TAMAYO, Rodríguez Nidia. La autogestión como resistencia, dos ejemplos en América Latina. **Revista Kavilando**, 11(1), 119-139, 2019.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975–2010)**. Tese (doutorado em Direito) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2013.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010 (Kindle Edition).

TRENNEPOHL, Terence D. **Manual de Direito Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2017 (Kindle Edition).

VALOR ECONÔMICO. **Gigante, guerra de liminares enfrenta polêmica guerra de liminares no Pará**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/gigante-usina-de-belo-monte-enfrenta-polemica-guerra-de-liminares-no-para-1146507>. Acesso em: 04 jun. 2020.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. Conflitos ambientais e lutas materiais e simbólicas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. da UFPR, n. 19, jan./jun. 2009, pp. 145-157.

VILAÇA, Luiz Henrique Doria. De práticas a capacidades: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte. **Sociedade e Cultura**, v. 20, 2017.

WALKER, Peter A. Ecologia política: onde está a política? **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: Ed. da UFPR, n. 25, jan./jun. 2012, pp. 89-96.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico – fundamentos de uma nova cultura do direito**. São Paulo: Alfa-Omega, 1994.

ZHOURI, Andrea. **As tensões do lugar: hidrelétricas sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, v. 1, 2011.

ZHOURI, Andrea. **Megaprojects, epistemological violence and environmental conflicts in Brazil**. Revista Perfis Economicos, v. 5, 2018a, pp. 7-33.

ZHOURI, Andrea (Org.). **Mineração, violências e resistências**. Marabá, PA: Iguana, v. 1, 2018b.

ZHOURI, Andrea. Desregulação ambiental e desastres da mineração no Brasil: uma perspectiva da Ecologia Política. In: CASTRO, Edna; CARMO, Eunápio Dutra do (Org.). **Dossiê desastres e crimes da mineração em Barcarena**. Belém: NAEA/UFPA, 2019.

ZHOURI, Andrea; CASTRO, E.; BOLADOS, P. (Orgs.). **Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais**. São Paulo: Annablume, 2016.

ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais. Um novo campo de investigação. *In*: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Orgs.) **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2010, pp. 11-31.

ZHOURI, Andréa.; LASCHEFSKI, Klemens ; PAIVA, A. M. T. . **Uma Sociologia do Licenciamento Ambiental. O caso das hidrelétricas em Minas Gerais**. In: Zhouiri, Andréa; Laschefski, Klemens; Pereira, Doralice. (Org.). A Insustentável Leveza da Política Ambiental. Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005, v. 1, p. 89-116.

ZHOURI, Andrea; SIANO, D. B. P.; LASCHEFSKI, K. (Orgs.). **A insustentável leveza da Política Ambiental**. Desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

ZHOURI, Andrea; VALENCIO, N. (Orgs.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, v. 1, 2014.

DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Suspensão de Segurança nº 2002.01.00.030134-7/PA**. Corte Especial do TRF-1, 02 set. 2002.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Segurança nº 2002.01.00.028045-0/PI**. Corte Especial do TRF-1, 20 mar. 2003.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Suspensão de Liminar nº 2008.02.01.013321-0/RJ**. Presidência do TRF-2, 14 jan. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 0022534-21.2010.4.01.0000/PA**. Corte Especial do TRF-1. 08/11/2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 0009855-32.2010.4.03.0000/SP**. TRF-3, 30 mar. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 0056226-40.2012.4.01.0000/MA**. Corte Especial do TRF-1, 08 nov. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Execução de Sentença nº 0079236-84.2010.4.01.0000/BA**. Corte Especial do TRF-1, 24 jan. 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 0038826-47.2011.4.01.0000**. Corte Especial do TRF-1, 13 mar. 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Suspensão de Liminar nº 2013.02.01.009380-3/RJ**. Presidência do TRF-2, 05 set. 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 0033022-59.2015.4.01.0000/MT**. Corte Especial do TRF-1, 14 dez. 2016.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Ata da 3ª Reunião Ordinária do Conama**. Brasília: Conama, 1984.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica**, 2006-2015. Brasília, mar. 2007.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica**, 2007-2016. Brasília, dez. 2007.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica**, 2008-2017. Brasília, maio 2009.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2019**. Brasília, abr. 2010.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2020**. Brasília, nov. 2011.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2021**. Brasília, jan. 2013.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2022**. Brasília, dez. 2013.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2023**. Brasília, dez. 2014.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2024**. Brasília, dez. 2015.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2026**. Brasília, dez. 2017.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2027**. Brasília, dez. 2018.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Compilação das Contribuições à Consulta Pública 34/2017**. Plano Decenal de Expansão de Energia 2026. Brasília, 2017.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Resumo Quantitativo das Contribuições Recebidas na Consulta Pública 34/2017**. Plano Decenal de Expansão de Energia 2026. Brasília, 2017.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Procedimento de Elaboração do Plano Nacional de Energia – PNE, Análise das Contribuições.** Plano Nacional de Energia. Brasília, 2018.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Compilação das Contribuições à Consulta Pública 62/2018.** Plano Decenal de Expansão de Energia 2027. Brasília, 2018a.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Relatório de Análise das Contribuições Recebidas na Consulta Pública 62/2018.** Plano Decenal de Expansão de Energia 2027. Brasília, 2018b.

MME/EPE. Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética. **Relatório de Análise das Contribuições Recebidas na Consulta Pública 87/2019.** Plano Decenal de Expansão de Energia 2029. Brasília, 2019.

MPF. Ministério Público Federal. Procuradoria da República do Pará. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/acao-civil-publica-belo-monte-compensacao.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2020.

STJ. Supremo Tribunal de Justiça. **AgRg na SLS 2.076/SP.** Rel. ministro Francisco Falcão, Corte Especial, julgado em 18/11/2015, DJe 16/12/2015.

STJ. Supremo Tribunal de Justiça. **AgInt na SLS 2.430/DF.** Rel. ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 26/02/2019, DJe 01/03/2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A
QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTAS

1. Quais as principais limitações de participação concreta nas audiências públicas de licenciamentos ambientais? Quais avanços ou retrocessos podem ser listados na participação democrática nos licenciamentos ambientais?
2. A organização possui registro do número de ameaças e violências perpetradas por particulares ou agentes de Estado? Poderia destacar os casos de maior relevância?
3. Na sua visão, haveria um problema de déficit democrático no planejamento de atividades/empreendimentos de grande impacto territorial no país? De que forma?
4. O Estado atua de maneira autoritária contra o movimento? Em que contextos esse autoritarismo ocorre?
5. Existem projetos legislativos propostos ou de interesse para ampliar a participação no planejamento? Quais avanços ou retrocessos legislativos podem ser destacados?

APÊNDICE B

HISTÓRICO DAS RESOLUÇÕES DO CONAMA ATÉ A DEMOCRATIZAÇÃO

Resolução nº 001/1984 - "Aprova o Regimento Interno do Conama"
Resolução nº 002/1984 - "Dispõe sobre a poluição causada pelos efluentes das destilarias de álcool"
Resolução nº 003/1984 - "Dispõe sobre a reformulação da Portaria/GM/Minter nº 13, de 15 de janeiro de 1976"
Resolução nº 004/1984 - "Dispõe sobre a localização de novas indústrias"
Resolução nº 005/1984 - "Aprova o Regimento Interno do Conama"
Resolução nº 006/1984 - "Dispõe sobre a implantação de Áreas de Relevante Interesse Ecológico"
Resolução nº 007/1984 - "Dispõe sobre estudos das consequências ambientais dos métodos para desmatar a área da represa de Tucuruí/PA"
Resolução nº 008/1984 - "Dispõe sobre estudos de uso permissíveis de recursos Ambientais existentes em reservas Ecológicas particulares e em Áreas de Relevante Interesse Ecológico"
Resolução nº 009/1984 - "Altera o Regimento Interno do Conama"
Resolução nº 010/1984 - "Dispõe sobre medidas destinadas ao controle da Poluição causada por Veículos Automotores"
Resolução nº 011/1984 - "Dispõe sobre a implantação de Áreas de Relevante Interesse Ecológico"
Resolução nº 012/1984 - "Dispõe sobre a consequências ambientais de obras"
Resolução nº 013/1984 - "Dispõe sobre anteprojeto de Lei nº 19/84"
Resolução nº 014/1984 - "Dispõe sobre a implantação de Áreas de Relevante Interesse Ecológico"
Resolução nº 015/1984 - "Altera o Regimento Interno do Conama"
Resolução nº 016/1984 - "Dispõe sobre estudos das prováveis consequências dos desmatamentos na Amazônia Legal"
Resolução nº 017/1984 - "Dispõe sobre a implantação de Áreas de Relevante Interesse Ecológico"
Resolução nº 001/1985 - "Dispõe sobre estudos de implantação de novas destilarias de álcool nas bacias hidrográficas do Pantanal Mato-grossense"
Resolução nº 002/1985 - "Dispõe sobre licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, pelos órgãos estaduais competentes"
Resolução nº 003/1985 - "Dispõe sobre a criação de Comissão Especial para propor o zoneamento da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai"
Resolução nº 004/1985 - "Dispõe sobre definições e conceitos sobre Reservas Ecológicas"
Resolução nº 005/1985 - "Dispõe sobre o prévio licenciamento por órgão estadual nas atividades de transporte, estocagem e uso do 'Pó da China'"
Resolução nº 001/1986 - "Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental."
Resolução nº 001-A/1986 - "Dispõe sobre transporte de produtos perigosos em território nacional"
Resolução nº 002/1986 - "Dispõe sobre a prorrogação de prazo ao DNOS de relatório de obras no Estado do Rio de Janeiro"
Resolução nº 003/1986 - "Dispõe sobre a criação de Comissão Especial de estudos do projeto de Gerenciamento"
Resolução nº 004/1986 - "Dispõe sobre a criação de Comissão Especial com o objetivo de compatibilizar as atividades do Polonoroeste"
Resolução nº 005/1986 - "Dispõe sobre a criação de Comissão Especial referente a Amianto/Asbestos"
Resolução nº 006/1986 - "Dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento"
Resolução nº 007/1986 - "Dispõe sobre a criação de Comissão Especial para rever o Regimento Interno do Conama"
Resolução nº 008/1986 - "Dispõe sobre a criação de Comissão Especial a política florestal para a Amazônia brasileira"

Resolução nº 009/1986 - "Dispõe sobre a criação de Comissão Especial para estudos do Patrimônio Espeleológico"
Resolução nº 010/1986 - "Dispõe sobre a criação de Comissão Especial para elaborar projeto de lei sobre Unidades de Conservação"
Resolução nº 011/1986 - "Dispõe sobre alterações na Resolução nº 1/86"
Resolução nº 012/1986 - "Dispõe sobre alterações da Resolução nº 3/85"
Resolução nº 013/1986 - "Dispõe sobre a criação de Comissão Especial referente a reformulação da Portaria/GM/Minter nº 13/76"
Resolução nº 014/1986 - "Dispõe sobre o referendo à Resolução nº 5/86"
Resolução nº 015/1986 - "Dispõe sobre alterações na Resolução nº 4/86"
Resolução nº 016/1986 - "Dispõe sobre a formação de grupo de Trabalho, referente a Resolução nº 3/86"
Resolução nº 017/1986 - "Dispõe sobre a criação de Comissão Especial referente ao Projeto de Lei de política florestal para a Amazônia Brasileira"
Resolução nº 018/1986 - "Dispõe sobre a criação do Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores - Proconve"
Resolução nº 019/1986 - "Dispõe sobre encaminhamento de Projeto de Lei sobre Unidades de Conservação"
Resolução nº 020/1986 - "Dispõe sobre a classificação das águas doces, salobras e salinas do Território Nacional"
Resolução nº 021/1986 - "Dispõe sobre a apresentação pela CNEN de Rima das Centrais termonucleares de Angra do Reis/RJ"
Resolução nº 022/1986 - "Dispõe sobre a apresentação pela CNEN de Rima das Usinas nucleares de Angra II e III"
Resolução nº 023/1986 - "Dispõe sobre estudos das alternativas e possíveis consequências ambientais dos projetos de hidrelétricas"
Resolução nº 024/1986 - "Dispõe sobre apresentação de licenciamento de projetos de hidrelétricas pela Eletrobrás"
Resolução nº 025/1986 - "Dispõe sobre a aprovação do novo Regimento Interno do Conama"
Resolução nº 026/1986 - "Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas de Recursos Hídricos, Poluição Industrial, Mineração, Flora e Fauna e Agrotóxicos"
Resolução nº 027/1986 - "Dispõe sobre inclusão de Reserva Ecológica do IBGE na ARIE Capetinga - Taquara no Distrito Federal"
Resolução nº 028/1986 - "Dispõe sobre a determinação à CNEN e FURNAS de elaboração de EIAs e apresentação do RIMA referente as Usinas Nucleares Angra II e III"
Resolução nº 029/1986 - "Dispõe sobre a determinação à CNEN e Furnas - de apresentação do Rima das Usinas Nucleares Angra II e III"
Resolução nº 001/1987 - "Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas de acompanhamento de temas ambientais à constituinte"
Resolução nº 002/1987 - "Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas de acompanhamento de Saneamento Básico"
Resolução nº 003/1987 - "Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas de Zoneamento ecológico-econômico"
Resolução nº 004/1987 - "(não publicada) Dispõe sobre a declaração como sítios de relevância cultural todas as Unidades de Conservação, Monumentos Naturais, Jardins Botânicos, Jardins Zoológicos e Hortos Florestais, criados a nível federal, estadual e municipal"
Resolução nº 005/1987 - "Dispõe sobre o Programa Nacional de Proteção ao Patrimônio Espeleológico, e dá outras providências"
Resolução nº 006/1987 - "Dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica"
Resolução nº 007/1987 - "Dispõe sobre a regulamentação do uso do Amianto/Asbestos no Brasil"
Resolução nº 008/1987 - "Dispõe sobre a suspensão de autorização de prospecção de petróleo na APA de Piaçubucu/AL"
Resolução nº 009/1987 - "Dispõe sobre a questão de audiências Públicas"
Resolução nº 010/1987 - "Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte"
Resolução nº 011/1987 - "Dispõe sobre a declaração das Unidades de Conservação, várias categorias e sítios ecológicos de relevância cultural"
Resolução nº 012/1987 - "Dispõe sobre alteração do Regimento Interno do Conama"

Resolução nº 013/1987 - "Dispõe sobre aprovação do calendário de reuniões ordinárias do Conama, para o exercício de 1988"
Resolução nº 001/1988 - "Dispõe sobre o Cadastro Técnico Federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental"
Resolução nº 002/1988 - "Dispõe sobre a proibição de qualquer atividade que possa pôr em risco a integridade dos ecossistemas e a harmonia da paisagem das ARIEs"
Resolução nº 003/1988 - "Dispõe sobre a constituição de mutirões ambientais"
Resolução nº 004/1988 - "Dispõe sobre prazos para controle de emissão de gases do cârter de veículos do ciclo diesel"
Resolução nº 005/1988 - "Dispõe sobre o licenciamento de obras de saneamento básico"
Resolução nº 006/1988 - "Dispõe sobre o licenciamento de obras de resíduos industriais perigosos"
Resolução nº 007/1988 - "Dispõe sobre a criação de Câmara Técnica de acompanhamento à Constituinte"
Resolução nº 008/1988 - "Dispõe sobre o licenciamento de atividade mineral (transformada no Decreto nº 97.507, de 13 de fevereiro de 1989)"
Resolução nº 009/1988 - "Dispõe sobre a alteração da Resolução nº 7/88"
Resolução nº 010/1988 - "Dispõe sobre a regulamentação das APAs"
Resolução nº 011/1988 - "Dispõe sobre as queimadas nas Unidades de Conservação"
Resolução nº 012/1988 - "Dispõe sobre a declaração das ARIEs como Unidades de Conservação para efeitos da Lei Sarney"

Fonte: elaboração própria a partir do site oficial do Conama (2020).

APÊNDICE C
ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DO CONAMA

Decreto nº 88.351/1981	Ministro de Estado do Interior; Conselheiro do Ministério da Justiça; Conselheiro do Ministério da Marinha; Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores; Conselheiro do Ministério da Fazenda; Conselheiro do Ministério dos Transportes ; Conselheiro do Ministério da Agricultura; Conselheiro do Ministério da Educação e da Cultura; Conselheiro do Ministério do Trabalho; Conselheiro do Ministério da Saúde; Conselheiro do Ministério da Indústria e do Comércio; Conselheiro do Ministério das Minas e Energia; Conselheiro do Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência; Conselheiro do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; Conselheiro Extraordinário para Assuntos Fundiários; Secretário Especial do Meio Ambiente; Representantes dos Governos de Estados onde existam áreas críticas de poluição; Representante da Região Norte; Representante da Região Nordeste; Presidente da Confederação Nacional do Comércio; Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio; Presidente da Confederação Nacional da Indústria; Presidente da Confederação Nacional da Agricultura; Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria; Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Presidente da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; Presidente da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza; Presidente de Associação constituída para defesa dos recursos ambientais e combate à poluição; Presidente de Associação constituída para defesa dos recursos ambientais e combate à poluição
Decreto nº 91.305/1985	Ministro de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Conselheiro do Ministério da Justiça; Conselheiro do Ministério da Marinha; Conselheiro do Ministério da Agricultura; Conselheiro do Ministério da Educação; Conselheiro do Ministério do Trabalho; Conselheiro do Ministério da Saúde; Conselheiro do Ministério da Indústria e do Comércio; Conselheiro do Ministério de Minas e Energia; Conselheiro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Conselheiro do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário; Conselheiro do Ministério da Ciência e Tecnologia; Conselheiro do Ministério do Interior; Conselheiro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Conselheiro do Ministério do Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA; Conselheiro do Ministério da Fazenda; Representantes dos Governos de todos os Estados; Presidentes da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio; Presidentes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria; Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Presidente da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; Presidente da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza; Presidente de Associação legalmente constituída para a defesa dos recursos ambientais e combate à poluição; Presidente de Associação legalmente constituída para a defesa dos recursos ambientais e combate à poluição; Representante de Entidade da Sociedade Civil cuja atuação esteja ligada à preservação da qualidade ambiental (Reg. Norte); Representante de Entidade da Sociedade Civil cuja atuação esteja ligada à preservação da qualidade ambiental (Reg. Nordeste); Representante de Entidade da Sociedade Civil cuja atuação esteja ligada à preservação da qualidade ambiental (Reg. Centro-Oeste); Representante de Entidade da Sociedade Civil cuja atuação esteja ligada à preservação da qualidade ambiental (Reg. Sul); Representante de Entidade da Sociedade Civil cuja atuação esteja ligada à preservação da qualidade ambiental (Reg. Sudeste)
Decreto nº 93.630/1986	Conselheiro do Ministério da Justiça; Conselheiro do Ministério da Marinha; Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores; Conselheiro do Ministério dos Transportes; Conselheiro do Ministério da Agricultura; Conselheiro do Ministério da Educação; Conselheiro do Ministério do Trabalho; Conselheiro do Ministério da Saúde; Conselheiro do Ministério da Indústria e do Comércio; Conselheiro do Ministério de Minas e Energia; Conselheiro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Conselheiro do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário; Conselheiro do Ministério da Ciência e Tecnologia; Conselheiro do Ministério da Cultura; Conselheiro do Ministério do Interior; Conselheiro do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Conselheiro do Ministério do Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA; Conselheiro do Ministério da Fazenda; Conselheiro do Departamento Nacional de Obras e Saneamento; Presidente da Confederação Nacional da Indústria ; Presidente da Confederação Nacional do Comércio; Presidente da Confederação Nacional da Agricultura.

Decreto nº 94.085/1987	Conselheiro do Ministério da Justiça; Conselheiro do Ministério da Marinha; Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores; Conselheiro do Ministério dos Transportes; Conselheiro do Ministério da Agricultura; Conselheiro do Ministério da Educação; Conselheiro do Ministério da Saúde; Conselheiro do Ministério da Indústria e do Comércio; Conselheiro do Ministério de Minas e Energia; Conselheiro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Conselheiro do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário; Conselheiro do Ministério da Ciência e Tecnologia; Conselheiro do Ministério da Cultura; Conselheiro do Ministério do Interior; Conselheiro do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Conselheiro do Ministério do Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA; Conselheiro do Ministério da Fazenda; Conselheiro do Departamento Nacional de Obras e Saneamento; Presidente da Confederação Nacional da Indústria ; Presidente da Confederação Nacional do Comércio; Presidente da Confederação Nacional da Agricultura.
Decreto nº 97.558/1989	Conselheiro do Ministério da Justiça; Conselheiro do Ministério da Marinha; Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores; Conselheiro do Ministério dos Transportes; Conselheiro do Ministério da Agricultura; Conselheiro do Ministério da Educação; Conselheiro do Ministério do Trabalho; Conselheiro do Ministério da Saúde; Conselheiro do Ministério da Indústria e do Comércio; Conselheiro do Ministério de Minas e Energia; Conselheiro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Conselheiro do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário; Conselheiro do Ministério da Ciência e Tecnologia; Conselheiro do Ministério do Interior; Conselheiro do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Conselheiro do Ministério do Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA; Conselheiro do Ministério da Fazenda; Conselheiro do Departamento Nacional de Obras e Saneamento; Presidente da Confederação Nacional da Indústria; Presidente da Confederação Nacional do Comércio; Presidente da Confederação Nacional da Agricultura; Conselheiro do Ministério do Exército.
Decreto nº 98.802/1989	Conselheiro do Ministério da Justiça; Conselheiro do Ministério da Marinha; Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores; Conselheiro do Ministério dos Transportes; Conselheiro do Ministério da Agricultura; Conselheiro do Ministério da Educação; Conselheiro do Ministério do Trabalho; Conselheiro do Ministério da Saúde; Conselheiro do Ministério da Indústria e do Comércio; Conselheiro do Ministério de Minas e Energia; Conselheiro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Conselheiro do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário; Conselheiro do Ministério da Ciência e Tecnologia; Conselheiro do Ministério da Cultura; Conselheiro do Ministério do Interior Conselheiro do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Conselheiro do Departamento Nacional de Obras e Saneamento; Presidente da Confederação Nacional da Indústria; Presidente da Confederação Nacional do Comércio; Presidente da Confederação Nacional da Agricultura; Conselheiro do Ministério do Exército.
Decreto nº 98.109/1989	Conselheiro do Ministério da Justiça; Conselheiro do Ministério da Marinha; Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores; Conselheiro do Ministério dos Transportes; Conselheiro do Ministério da Educação; Conselheiro do Ministério do Trabalho; Conselheiro do Ministério da Saúde; Conselheiro do Ministério da Indústria e do Comércio; Conselheiro do Ministério de Minas e Energia; Conselheiro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Conselheiro do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário; Conselheiro do Ministério da Ciência e Tecnologia; Conselheiro do Ministério da Cultura; Conselheiro do Ministério do Interior; Conselheiro do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Conselheiro do Ministério do Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA; Conselheiro do Ministério da Fazenda; Conselheiro do Departamento Nacional de Obras e Saneamento; Presidente da Confederação Nacional da Indústria; Presidente da Confederação Nacional do Comércio; Presidente da Confederação Nacional da Agricultura; Conselheiro do Ministério da Aeronáutica; Conselheiro do Ministério do Exército.

<p>Decreto Nº 99.274 e 99.355/1990</p>	<p>Conselheiro do Ministério da Justiça; Conselheiro do Ministério da Marinha; Conselheiro do Ministério dos Transportes; Conselheiro do Ministério da Agricultura; Conselheiro do Ministério da Educação; Conselheiro do Ministério do Trabalho; Conselheiro do Ministério da Saúde; Conselheiro do Ministério da Indústria e do Comércio; Conselheiro do Ministério de Minas e Energia; Conselheiro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; Conselheiro do Ministério da Reforma e Desenvolvimento; Conselheiro do Ministério da Ciência e Tecnologia; Conselheiro do Ministério da Cultura; Conselheiro do Ministério do Interior; Conselheiro do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Conselheiro do Ministério do Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA; Conselheiro do Ministério da Fazenda; Conselheiro do Departamento Nacional de Obras e Saneamento; Presidente da Confederação Nacional da Indústria; Presidente da Confederação Nacional do Comércio; Presidente da Confederação Nacional da Agricultura; Conselheiro do Ministério da Aeronáutica; Conselheiro do Ministério do Exército; Presidente do Instituto Brasileiro de Siderurgia – IBS.</p>
<p>Decreto nº 1.523/1995</p>	<p>Secretário do Meio Ambiente; Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Secretário Adjunto do Meio Ambiente (Representando da SEMA/PR); Presidente do IBAMA; Representante de Cada Governo Estadual; Representante da Confederação Nacional da Indústria; Representante da Confederação Nacional do Comércio; Representante da Confederação Nacional da Agricultura; Representante da Confederação Nacional da dos Trabalhadores na Indústria, no Comércio e na Agricultura; Representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia; Representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária; Representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza; Representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente; Representante da Região Norte; Representante da Região Nordeste; Representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente; Representante da Região Centro-Oeste; Representante de Cada Capital; Representante de Associação Legalmente Constituída para a Defesa dos Recursos Naturais e Combate à Poluição; Representante de Associação Legalmente Constituída para a Defesa dos Recursos Naturais e Combate à Poluição; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Norte; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Sul; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Nordeste; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Centro-Oeste; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Sudeste</p>
<p>Decreto nº 2.120/1997</p>	<p>Secretário do Meio Ambiente; Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Presidente do Ibama; Representante de Cada Governo Estadual; Representante da Confederação Nacional da Indústria; Representante da Confederação Nacional do Comércio; Representante da Confederação Nacional da Agricultura ; Representante da Confederação Nacional da dos Trabalhadores na Indústria, no Comércio e na Agricultura; Representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia; Representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária; Representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza; Representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente; Representante da Reg. Norte; Representante da Reg. Nordeste; Representante da Região Sul; Representante da Região Sudeste; Representante da Reg. Centro-Oeste; Representante de Cada Capital; Representante de Associação Legalmente Constituída para a Defesa dos Recursos Naturais e Combate à Poluição; Representante de Associação Legalmente Constituída para a Defesa dos Recursos Naturais e Combate à Poluição; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Reg. Norte; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Sul; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Reg. Nordeste; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Reg. Centro-Oeste; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Reg. Sudeste.</p>

Decreto nº 2.120/1997	<p>Secretário do Meio Ambiente; Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Titular da Secretaria de Desenvolvimento Integrado Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Presidente do IBAMA; Representante de Cada Governo Estadual; Representante da Confederação Nacional da Indústria; Representante da Confederação Nacional do Comércio ; Representante da Confederação Nacional da Agricultura ; Representante da Confederação Nacional da Indústria, no Comércio e na Agricultura; Representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia; Representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária; Representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza; Representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente; Representante da Região Norte; Representante da Região Nordeste; Representante da Região Sul; Representante da Região Sudeste; Representante da Região Centro-Oeste; Representante de Cada Capital; Representante de Associação Legalmente Constituída para a Defesa dos Recursos Naturais e Combate à Poluição; Representante de Associação Legalmente Constituída para a Defesa dos Recursos Naturais e Combate à Poluição; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Norte; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Nordeste; ; Representante de Sociedade com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Centro-Oeste; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Sudeste.</p>
Decreto nº 3.942/2001	<p>Secretário-Executivo do Meio Ambiente; Ministro de Estado do Meio Ambiente; Representante da Agência Nacional de Águas ; Representante do IBAMA; Representante de Cada Governo Estadual; Representante da Confederação Nacional da Indústria; Representante da Confederação Nacional do Comércio ; Representante da Confederação Nacional da Agricultura; Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, no Comércio e na Agricultura; Representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia; Representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária; Representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza; Representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente; Representante da Região Norte; Representante da Região Nordeste; Representante da Região Sul; Representante da Região Sudeste; Representante da Região Centro-Oeste; Representante de Cada Capital; Representante de Associação Legalmente Constituída para a Defesa dos Recursos Naturais e Combate à Poluição; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Norte; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Nordeste; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Centro-Oeste; Representante de Sociedade Civil com atuação ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastrada no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais da Região Sudeste; Representante de entidade ambientalista da Região Norte; Representante de entidade ambientalista da Região Nordeste; Representante de entidade ambientalista da Região Sul; Representante de entidade ambientalista da Região Sudeste; Representante de entidade ambientalista da Região Centro-Oeste; Representante de entidade ambientalista da Região Centro-Oeste; Representante de Associação Legalmente Constituída para a Defesa dos Recursos Naturais e Combate à Poluição; Representante de Associação Legalmente Constituída para a Defesa dos Recursos Naturais e Combate à Poluição; Representante de Associação Legalmente Constituída para a Defesa dos Recursos Naturais e Combate à Poluição; Representante de entidade profissional, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela ABES; Representante</p>

APÊNDICE D

A QUESTÃO DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NAS FUNDAMENTAÇÕES DE DECISÕES PRÓ-ATIVIDADE ECONÔMICA NAS SLS's

Tribunal	Número do Processo	Projeto	Destques da Fundamentação
TRF 1	2002.01.00.028045-0	Complexo de Termoeletricas	<p><i>“A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, em seu art. 1º, permite a utilização do licenciamento ambiental simplificado para empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental.</i></p> <p><i>[...] Falta de prova de que as termelétricas a serem construídas no Estado do Piauí tenham grande potencial de impacto, de modo a causar dano ao meio ambiente.</i></p> <p><i>4. O perigo de falta de energia no Brasil, principalmente, no nordeste não desapareceu.”</i></p>
	0079236-84.2010.4.01.0000	Blocos exploratórios de petróleo no Parque Nacional Marinho de Abrolhos e Adjacências	<p><i>“Não se pode olvidar, ainda, o prejuízo advindo da decisão que interfere sobremaneira nas políticas públicas energéticas do país, como já pronunciou o Supremo Tribunal Federal, na Suspensão de Liminar 176/DF, ao analisar decisão que suspendeu a licitação para a outorga de concessões de exploração e produção de petróleo e gás natural em blocos com risco operacional, referente à denominada “8ª Rodada de Licitações””</i></p>
	0033022-59.2015.4.01.0000	UHE São Manoel	<p><i>“Não é preciso muito esforço intelectual para constatar a grave lesão que a paralisação de um projeto energético do porte da UHE São Manoel, já licenciado pelos órgãos competentes para tanto, pode acarretar, a curto, médio e longo prazo, à ordem e à economia públicas, principalmente. Com efeito, a lesão ocorre em vários setores, a começar pelo impacto ao meio ambiente que uma obra paralisada, decorrente da indevida judicialização de licenças ambientais, pode representar ao meio ambiente.”</i></p>
	2002.01.00.030134-7	Anel Rodoviário	<p><i>“Presentes, também, a grave lesão à economia pública, não, apenas, pelos gastos já efetuados, mas, também, porque, com a implantação da obra, haverá novos estímulos ao desenvolvimento econômico local, seja pela melhoria das condições de escoamento de produções agropecuárias e industriais, seja pela melhor acessibilidade a áreas de interesse turístico.”</i></p>

2002.01.00.038670-0	Complexo Hidrelétrico de Capim Branco I e II	“Com o devido respeito ao MM. Juiz <u>a quo</u> , por não se divisar o <u>fumus boni iuris</u> , a justificar a concessão da liminar, o que até desobriga qualquer exame quanto ao aspecto do <u>periculum in mora</u> , tem-se que a bem lançada petição da ora requerente, evidencia hipotese que se subsume ao artigo 4º das Leis nº 4.348/64 e 8.437/92, posto que a execução do r. <u>decisum</u> que ora se suspende pode, efetivamente, causar grave lesão à ordem pública e à ordem estabelecida para a ação da administração pública.”
2003.01.00.014038-9	Projetos de carcinicultura	“Cotejando-se o pedido formulado na inicial da Ação Civil Pública (fls. 36/38) com a liminar deferida (fls. 39/57), vê-se, sem muito esforço, o caráter satisfativo da decisão altercada, o que é, com efeito, expressamente vedado pelo § 3º do art. 1º da Lei nº 8.437/92, que elegeu como bens de tutela específica, a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.”
0022534-21.2010.4.01.0000	UHE Belo Monte	“Observo que o objeto do presente pedido de suspensão é idêntico ao das SLAT 21954-88.2010.4.01.0000/PA e 022487-47.2010.4.01.0000/PA, por mim apreciadas no dia 16/04/2010 e no dia de hoje, 20/04/2010, respectivamente, o que autoriza a extensão dos efeitos das decisões proferidas nos feitos acima referidos para estes autos, obviamente não importando mesmo que a fundamentação do MM. Juízo a quo seja distinta, pois à Presidência, nos estritos limites da suspensão de segurança, é alheio o mérito da lide e da decisão sub examine, pois o que se verifica é a ocorrência ou não de grave lesão à ordem e à economia públicas, temas já exaustivamente analisados nas decisões anteriores.”
0056226-40.2012.4.01.0000	Duplicação da Estrada de Ferro Carajás	“A despeito de ser real a necessidade de estudos mais completos sobre os impactos ambientais às comunidades diretamente atingidas pela expansão de empreendimento já existente, não se pode desconsiderar a presunção de legitimidade dos atos administrativos perpetrados pelo Ibama, órgão que detém a competência e os dados técnico-científicos necessários para analisar e conceder as licenças ambientais pleiteadas”
0037123-76.2014.4.01.0000	Usina Hidrelétrica SINOP	1. “A decisão questionada, ao suspender a Licença de Instalação 63544/2014, paralisa a continuidade do empreendimento voltado a fornecer energia renovável, de baixa emissão de carbono, imprescindível para a segurança do abastecimento de energia elétrica, e que trará a possibilidade de a União recolher em torno de R\$ 1,26 bilhões de reais anuais, além de representar cerca de 4 mil empregos diretos e mais de 12 mil indiretos (fl. 43). 2. Assim, evidenciada a potencialidade lesiva à ordem e à economia públicas, máxime por retardar a consecução de medidas tendentes à ampliação do parque energético brasileiro, previsto no Plano de Aceleração de Crescimento (PAC 2), a liminar deve ser suspensa.”

	0053298-77.2016.4.01.0000	UHE Belo Monte	<p>“Ao contrário, a paralisação da usina gerará efeitos ainda mais graves à população local, pois prejudica a economia pública como um todo, principalmente pela suspensão na geração de energia, inclusive para as residências locais, pela elevação dos custos nas tarifas e mesmo pelos prejuízos ambientais, decorrentes do maior uso das poluentes usinas termelétricas.”</p>
TRF 2	2013.02.01.009380-3	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro	<p>“No caso, o ESTADO DO RIO DE JANEIRO demonstrou que a execução da sentença, com a consequente paralisação das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ, causará danos de magnitude expressiva à ordem pública, econômica e social do Estado, pois os benefícios econômicos, financeiros e sociais advindos do empreendimento, tanto a nível nacional quanto estadual, são imensuráveis, por se tratar de complexo industrial de grande porte que está incluído nas iniciativas do PAC e que promove o crescimento econômico e social em vários municípios carentes em sua área de influência, com atração de empresas para a cadeia produtiva, contratação de mais de 30 mil prestadores de serviços, geração novos empregos diretos e indiretos, desenvolvimento de fornecedores locais, capacitação de moradores e qualificação profissional em cursos, convênios e parcerias, crescimento das atividades relacionadas à prestação de serviços, bem como transformações habitacionais, urbanísticas, educacionais e de saúde.”</p>
	2008.02.01.013321-0	Construção de terminal portuário de uso privativo na Bata de Sepetiba	<p>“A paralisação de obra desse porte, a essa altura, acarretaria grave lesão ao interesse público, por tratar-se, conforme enfatizado pela própria SPU (fl. 524), “de projeto econômico de interesse nacional e de grande relevância para o país,” com investimento de 8 bilhões de reais (financiados pelo BNDES), que irá impulsionar o desenvolvimento local, regional e nacional, com impactos positivos para as respectivas economias, em razão de o terminal portuário destinar-se a dar suporte às atividades de exportação e importação, que demandam a criação de emprego, gerando, por certo, impostos a nível federal, estadual e municipal.”</p>
TRF 3	5001511-93.2018.4.03.0000	Exportação de animais vivos para o abate no exterior	<p>“Impactos econômicos de relevo provenientes da decisão suspensa, sobretudo à vista do cenário de dificuldades pelo qual passa o país [...]. Poder Judiciário ao qual não incumbe a confecção de políticas, mas tão-somente a tutela de direitos, o que significa não ser de sua alçada determinar as formas de atuação estatal na economia, estabelecendo diretrizes quanto àquilo que deve ou não ser exportado, bem como as restrições aplicáveis aos produtos sujeitos ao comércio.”</p>
	0009855-32.2010.4.03.0000	Construção da unidade prisional	<p>“No caso em apreço, resta demonstrada a existência de grave lesão à saúde, à ordem e à segurança públicas, considerando que a situação carcerária no Estado de São Paulo é desumana, ante a superlotação nos presídios, decorrente de uma deficiência de aproximadamente 57.000 vagas. A proibição do prosseguimento da construção do presídio, conforme determina a decisão atacada, impede que os criminosos sejam retirados das ruas, retardando ainda mais um problema social conhecido de toda a sociedade, qual seja, a violência urbana.”</p>
TRF 4	5066299-26.2017.4.04.0000	Queima controlada da palha de cana-de-açúcar	<p>“No tocante à ordem econômica, parece concreta a possibilidade de suspensão das atividades do setor sucroalcooleiro, na medida em que o prazo fixado pelo juízo, inviabilizará a atividade de “queima controlada” e causará previsíveis danos aos trabalhadores rurais e à indústria”</p>

STJ	5005100-13.2011.404.0000	Ampliação do Terminal Portuário	<p>“Harmonizar o progresso e o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental é um dos desafios do homem moderno. Quando questões dessa natureza são levadas ao Judiciário, o Estado julgador deve compor esses dois bens de forma harmônica, analisando o caso concreto sem paixões e ideologias e conciliando o progresso e o desenvolvimento econômico, que traz benefícios a qualquer sociedade, com a necessidade de manter íntegro o meio ambiente local [...]. A ofensa à ordem pública na aceção administrativa está configurada pelo fato de que a decisão que deferiu a antecipação de tutela inverte presunção, pondo em cheque a segurança jurídica e a legitimidade da ação de órgão público competente para análise de licença, seja do ponto de vista jurídico, como técnico. E mais, a decisão também põe em risco a ordem pública na aceção econômica na medida em que paralisa a operação de importante empreendimento local, que implicou grande aporte de investimento pela empresa, com a consequente geração de inúmeros empregos, arrecadação de impostos, etc.”</p>
	2.101	UHE Colider	<p>“O caso dos autos é realmente emblemático, e envolve a ponderação de dois interesses: de um lado, a necessidade de se concluir a construção de usina essencial ao fornecimento de energia elétrica, e, de outro, a garantia de que o impacto ambiental por ela causado seja devida e verdadeiramente equilibrado e contornado [...] A lesão à economia pública, por outro lado, é evidente, e resulta do atraso que o julgado causa na conclusão das obras da Usina Hidrelétrica de Colider, MT, e no início de suas operações, com nefastas consequências (a) para as finanças da própria concessionária, que deixará de gerar energia e receber pelo produto de sua operação, (b) para o Sistema Interligado Nacional, que deixará de contar com relevante quantidade de energia limpa e barata, demandando a utilização de energia mais cara, produzida por termelétricas e, por fim, (c) para os consumidores, que arcarão com os custos mais elevados desse tipo de geração de energia. Tais circunstâncias, aliás, não são meras conjecturas, estando afirmadas pelo próprio Operador Nacional do Sistema – NOS [...]”</p>
	2.117	Obras na BR 319	<p>“O risco de dano estaria na paralisação da obra, seja pela lesão à ordem econômica, considerando os gastos já despendidos pelo DNIT e a desmobilização das máquinas e mão-de-obra, sem falar no empeco ao desenvolvimento socioeconômico da região; seja pelo potencial risco ao meio ambiente, podendo se supor que o prejuízo pela interrupção se configure maior do que aquele trazido com a continuidade das obras.”</p>
	1.863	Complexo de UHE no Rio Tibagi	<p>“A construção dos empreendimentos hidrelétricos na Bacia do Rio Tibagi - narram os autos - não está sendo planejada sem estudos de impacto ambiental. Ao invés de um estudo maior, englobando toda a bacia, optou-se pela elaboração de estudos menores, individualizados para cada empreendimento. Não há, portanto, risco de que a proteção ao meio ambiente seja esquecida. De outro lado, condicionar a concessão de licença de instalação (LI) da usina à avaliação global (AAI), como pretende a autora da ação civil pública e o Ministério Público Federal, é impor um atraso à geração de eletricidade que o país poderá não suportar. O atraso no cronograma estipulado para a UHE Mauá pode acarretar, como bem demonstrou a União, lesão grave à economia pública.”</p>

777	Estações Rádio Base	<p>“É indiscutível, na espécie, a segurança dos índices e padrões de campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos exigidos pela Anatel, bem como o cumprimento desses índices pelas operadoras de telefonia.”</p>
1745	UHE São Luiz do Tapajós	<p>“Não vislumbro como meros estudos preliminares, atinentes tão-somente à viabilidade do empreendimento, possam afetar, diretamente, as comunidades envolvidas (...)interromper o planejamento do Governo destinado ao setor energético do país, estratégico para o desenvolvimento da nação, causa grave lesão à ordem pública, em sua esfera administrativa, especialmente por poder comprometer a prestação dos serviços públicos que dependem dessa fonte de energia. Nesse contexto, impedir que se promova o andamento dos estudos preliminares, que servirão de base para que o Governo possa planejar de modo adequado e eficiente sua política energética, ainda mais levando-se em consideração a crescente demanda por energia no país, afeta o interesse público na medida em que poderá obstar a expansão do setor elétrico e, conseqüentemente, o crescimento da economia brasileira.”</p>
198	Construção de quiosques na orla marítima do Rio de Janeiro	<p>“Os tapumes que lacram a obra prejudicam o livre trânsito da comunidade carioca, bem assim dos inúmeros turistas que por ali passeiam, e comprometem a imagem da praia de Copacabana, considerada o cartão-postal da cidade do Rio de Janeiro, com reflexos negativos para o turismo.”</p>
9	Unidade prisional de Caiuá	<p>“A decisão combatida possui, ainda, o poder de causar grave lesão à ordem pública, nesta compreendida a administrativa, porquanto seus reflexos resvalam diretamente sobre o interesse público na conclusão de obras que visem à melhoria da segurança não só da população, mas, também, daqueles que venham a ser retirados, provisoriamente, do convívio social.”</p>
1.134	Obras nas rodovias estaduais SC-450 e RS-429	<p>“O documento reproduzido revela flagrante incompatibilidade entre a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento, bastando que sejam seguidas normas e técnicas necessárias para reduzir, ao máximo, o impacto de atos humanos junto à natureza [...]. A tutela antecipada, portanto, sem dúvida alguma, pode causar grave lesão aos bens tutelados pela legislação de regência, levando-se em conta os vários anos passados em relação ao projeto de pavimentação e o estágio em que ele se encontra, além da importância para o desenvolvimento da região, repito, e da segurança dos veículos que hoje trafegam na estrada sem asfalto.”</p>